

## CONTROLO DO URBANISMO

---

Auditoria ao Município de Matosinhos

---

Proc. n.º 2012/185/B1/682

*Relatório n.º 2289/2013*

*dezembro de 2013*

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

<b>NATUREZA</b>	Auditoria temática na área do urbanismo.
<b>ENTIDADE AUDITADA</b>	Município de Matosinhos.
<b>FUNDAMENTO</b>	Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) de 2012.
<b>ÂMBITO</b>	Triénio 2009/2011 e 1º semestre de 2012.
<b>OBJECTIVOS</b>	<p><b>Objetivo geral:</b> Avaliar a política de gestão urbanística do Município, mormente nas suas componentes financeira, patrimonial e de legalidade, através da concretização dos seguintes <b>objetivos específicos:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Analisar a gestão urbanística face ao planeamento existente e aos recursos financeiros afetos.</li> <li>2. Apreciar a adequação dos regulamentos municipais aplicáveis à gestão urbanística.</li> <li>3. Verificar a legalidade da aprovação das operações urbanísticas e dos contratos conexos.</li> </ol>
<b>METODOLOGIA</b>	<p>A execução da auditoria foi orientada pelas metodologias de análise adotadas pela IGF, assentando, basicamente, nos seguintes procedimentos de auditoria, por fase da ação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Fase de planeamento:</b> Levantamento inicial dos documentos, procedimentos e circuitos administrativos, urbanísticos e financeiros relevantes, e dos respetivos intervenientes; Estudo dos regulamentos municipais; Levantamento do universo a auditar e seleção de amostras de operações urbanísticas.</li> <li>✓ <b>Fase de execução:</b> Análise do sistema de controlo interno; Realização de testes de conformidade/substantivos aos processos urbanísticos selecionados.</li> </ul>
<b>CONTRADITÓRIO</b>	<p>Foi assegurado o procedimento de contraditório formal, através do envio do projeto de relatório à CM de Matosinhos em 2/jul/2013, o qual foi objeto de posição formal por parte desta entidade em 16/jul/2013.</p> <p>Foi igualmente assegurado o contraditório pessoal de vários responsáveis (responsabilidade financeira) cujas respostas foram recebidas na IGF entre 16/jul/2013 e 8/ago/2013.</p>
<b>CICLO DE REALIZAÇÃO</b>	Jun/2012 a jul/2013
<b>DIREÇÃO</b>	IFD Manuela Garrido
<b>EQUIPA</b>	<p><b>Coordenação:</b> CdE Rui Ribeiro</p> <p><b>Execução:</b> Inspetor Paulo Lage</p>

**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:**

Assinado por: **MANUELA FERNANDA DA ROCHA GARRIDO**  
Num. de Identificação Civil: BI080524559  
Data: 2014.04.29 10:53:26 GMT Daylight Time  
Localização: Inspetora de Finanças Diretora



À consideração superior. Concordo com o vertido no presente relatório, nomeadamente com as conclusões e recomendações (A a U, alertando para a necessidade da CMM comunicar à IGF, no prazo de 60 dias a contar da receção do relatório, o respectivo acatamento). Proponho encaminhamento ao Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento para efeitos do previsto nos itens 4.1. a 4.3..

Manuela Garrido  
Inspetora de Finanças Diretora

**DESPACHO:**

*Concordo. À consideração de S. Ex<sup>o</sup> o senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento.*

Assinado por: **MARIA ISABEL DA SILVA CASTELÃO FERREIRA DA SILVA**  
Num. de Identificação Civil: BI023512792  
Data: 2014.08.25 10:36:51 GMT Daylight Time  
Localização: SIG. P'Inspetor-Geral



*À consideração superior, com a minha concordância.*

Assinado por: **MÁRIO RUI FERREIRA TAVARES DA SILVA**  
Num. de Identificação Civil: BI098493558  
Data: 2014.04.29 12:03:40 GMT Daylight Time  
Localização: Lisboa/Subinspetor-geral



**RELATÓRIO N.º 2289/2013**

**PROCESSO N.º 2012/185/B1/682**

**AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE MATOSINHOS – CONTROLO DO URBANISMO**

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

**CONTEÚDOS**

Pág. 14	INCREMENTO NA ATIVIDADE DE PLANEAMENTO URBANÍSTICO
Pág. 20	DEFICIÊNCIAS NOS REGULAMENTOS MUNICIPAIS (PDM, RUEMM E RTORMM)
Pág. 29	GESTÃO URBANÍSTICA SEM SITUAÇÕES DE VIOLAÇÃO DE PMOT
Pág. 30	ERROS NA LIQUIDAÇÃO E COBRANÇA DE TAXAS E COMPENSAÇÕES URBANÍSTICAS
Pág. 33	ILEGALIDADES E DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO DE CONTRATO DE URBANIZAÇÃO

Tendo em conta os elementos recolhidos e as evidências obtidas (Cfr. **Anexos 1 a 12**), a análise e avaliação das mesmas (Cfr. **Cap. 2**) e os resultados do procedimento de contraditório institucional e pessoal (Cfr. **Anexos 13 e 14** e respetiva apreciação vertida no texto do relatório bem como nos **Anexos 10 e 11**), os principais resultados desta auditoria são, em síntese, os seguintes:

1. Nos últimos 4 anos verificou-se um incremento na atividade de planeamento urbanístico do MM, com a aprovação e entrada em vigor de 6 PU e 2 PP (abrangendo 270 ha), sobretudo quando comparado com o período anterior de 16 anos, decorrido desde entrada em vigor do PDM (ago/92), em que apenas foram publicados 2 PU e 2 PP (abrangendo 130 ha). Mesmo assim, atualmente, a área coberta pelos 8 PU ou 4 PP eficazes (400 ha), corresponde a menos de 10% do solo urbano e urbanizável do MM.
2. O montante das taxas urbanísticas liquidadas e cobradas no Município entre 2009 e 2011 sofreu uma redução superior a 40% face ao triénio de 2003/2005, representando em média apenas 2,2% da receita total do Município e 2,8% da receita corrente
3. A *taxa municipal de urbanização* (TMU) assume um peso inferior a 10% no cômputo dos custos/encargos da autarquia com a execução, manutenção e reforço de infraestruturas gerias, sendo insuficiente para financiar ou sequer compensar esses custos.
4. O regulamento do PDM contém várias deficiências, a maioria já detetada na anterior auditoria da IGF, designadamente no seu artº 10º, ainda não corrigidas, que de acordo com a autarquia serão sanadas com a conclusão da revisão do PDM, ainda em curso.
5. O RUEMM e o RTORMM, nas suas versões atuais, não foram sujeitos a publicação na 2ª série do DR, pelo que não possuem eficácia externa.
6. Os regulamentos municipais em matéria de urbanização, edificação e taxas (RUEMM e RTORMM), apresentam, ainda, várias deficiências, as quais, segundo a autarquia serão corrigidas com a revisão desses regulamentos, atualmente em curso.
7. No âmbito da gestão urbanística, a análise de 8 processos de edificação e loteamento, incluídos na amostra, não suscitou nenhuma situação de violação do PDM ou de qualquer outro PMOT, apesar da apreciação técnica e subseqüente licenciamento de uma

**Incremento da atividade de planeamento urbanístico.**

**Menos de 10% do solo urbano e urbanizável do MM se encontra coberto com PU ou PP**

**Insuficiente financiamento através das taxas urbanísticas, designadamente, do investimento municipal em infraestruturas**

**Deficiências no regulamento do PDM em vigor**

**Regulamentos municipais sem eficácia externa**

**Deficiências no RUEMM e no RTORMM**

**Nenhuma situação de violação do PDM ou de qualquer outro PMOT**

dessas operações urbanísticas (Proc. nº 2077/2009), apresentar falhas decorrentes da não concretização do conceito indeterminado “cércea dominante”.

8. Nos processos analisados, registaram-se erros na liquidação e cobrança da taxa municipal de urbanização e compensação pela não cedência de áreas para espaços verdes e equipamentos de utilização coletiva, no montante de **€39 608,44** e **€7 879,92**, respetivamente, perfazendo **€47 488,36**, em prejuízo dos cofres da autarquia.
9. O contrato de urbanização celebrado entre a CMM e os fundos de investimento imobiliário e ., contém **erros** na estimativa de custo da Av. Fernando Távora (Cláusula 1ª) e na determinação da compensação em numerário do processo de loteamento nº 4049/09/GU (Considerando E)), no montante de **€34.492,5** e **€2 059,76**, respetivamente, em prejuízo do município.
10. O contrato de urbanização celebrado, no âmbito do processo de licenciamento de uma operação de loteamento (Proc. 4049/09/GU) traduziu-se na adjudicação direta pelo Município aos particulares promotores do loteamento, da execução de uma via rodoviária pública bem como de obras de deslocação e reformulação de uma rotunda já existente, no valor global de €941.761,80, sem prévia realização de concurso público nos termos do CCP, nem submissão a Visto prévio do Tribunal de Contas, tal como era exigível.
11. Os factos descritos nos pontos 9. e 10. são passíveis de gerar a eventual responsabilidade financeira dos autarcas que aprovaram o negócio e outorgaram o respetivo contrato de urbanização.

**Falhas na apreciação técnica de uma operação**

**Prejuízo de m€47,5 para o MM por erros na liquidação e cobrança de taxas e compensações urbanísticas**

**Erros na quantificação das contrapartidas negociadas num contrato de urbanização.**

**Prejuízo global de m€36,6 para a autarquia.**

**Realização de obra pública no valor de m€942, sem prévia realização de concurso público, nem visto prévio do TC**

**QUADRO SÍNTESE DOS RESULTADOS DA AUDITORIA**

OBSERVAÇÕES/CONCLUSÕES	Ref. Item	RECOMENDAÇÕES	Ref. Item	POSIÇÃO DA ENTIDADE AUDITADA (Anexo 13)	POSIÇÃO DA IGF (Anexo 10)	VALOR CORRECÇÕES (MIL C)
<ul style="list-style-type: none"> <li>O contrato de urbanização celebrado entre a CMM e os fundos de investimento imobiliário e [redacted], contém erros na estimativa de custo da Av. Fernando Távora (Cláusula 1ª) e na determinação da compensação em numerário do processo de loteamento nº 4049/09/GU (Considerando E)), no montante de <b>€34 492,5</b> e <b>€2 059,76</b>, respetivamente, em prejuízo do município.</li> <li>O contrato de urbanização celebrado, no âmbito do processo de licenciamento de uma operação de loteamento (Proc. 4049/09/GU) traduziu-se na adjudicação direta pelo Município aos particulares promotores do loteamento, da execução de uma via rodoviária pública bem como de obras de deslocação e reformulação de uma rotunda já existente, no valor global de</li> </ul>	<p><b>Item 2.5 do relato</b></p> <p><b>Conclusões 17 a 20</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Correção dos erros verificados, através da cobrança adicional dos respetivos montantes, assegurando a reposição do equilíbrio financeiro do contrato mediante, eventualmente, a realização de adenda para esse efeito.</i></li> <li><i>Que a autarquia garanta, em eventuais contratos de urbanização futuros, o equilíbrio das contraprestações negociadas, através da indicação de todos os fatores em causa e da sua rigorosa quantificação.</i></li> <li><i>Que a autarquia garanta, em eventuais contratos de urbanização futuros, a aplicação e o cumprimento rigoroso do CCP e a submissão a visto do Tribunal de</i></li> </ul>	<p><b>Recomendações R., S. e T</b></p>	<p>A CMM alegou no contraditório a existência de um erro na redação da cláusula 1ª do contrato de urbanização em análise, onde se refere que o valor de €192 902,50 se reporta à área de 650mX7m (4.550m2), quando se queria dizer que a área correspondia apenas a metade da Avenida Fernando Távora, na confrontação com o terreno objeto da operação, devendo na realidade indicar-se 2.555 m2 (área efetiva de confrontação do terreno de 310 m, por metade da faixa de rodagem, 7 m, e a área equivalente a metade da faixa de rodagem da rotunda).</p> <p>Refere ainda que será efetuada uma outra adenda ao contrato, para que do mesmo passe a constar a referência à garantia bancária nº 962300488000081, do Banco Santander Totta, no valor de €1 683 523,55 apresentada a favor do Município para garantia da execução da nova via a ponte da Avª Fernando Távora (doc. 4 do</p>	<p>A área total da Av. Fernando Távora (31.561 m2) utilizada pelo DIE para obter o custo unitário da obra (€75,5/m2 = €2.375.354,28/31.461 m2) não se encontra comprovada. No mapa de preços e quantidades da proposta adjudicada na empreitada de execução da Av. Fernando Távora, constata-se que a área total da faixa de rodagem é de 26.760 m2, não coincidindo com a área de 31.561 m2.</p> <p>Assim, o custo da empreitada por m2 de faixa de rodagem ascende, de facto, a €89/m2 (€2.375.354,28/26.760 m2) = €88,8/m2) e não a €75,5/m2, correspondendo a um custo total de execução de €227.395 (2.555 m2 x €89/m2).</p> <p>A aceitar-se a correção dos erros assumidos pela autarquia, o valor da Av. a pagar à autarquia no contrato (cláusula 1ª) deveria ascender a €227.395, em vez de €192.902,5, constando-se, portanto, um diferencial de €34.492,5, ainda assim, em</p>	<p><b>€34 492,5</b></p>

OBSERVAÇÕES/CONCLUSÕES	Ref. Item	RECOMENDAÇÕES	Ref. Item	POSIÇÃO DA ENTIDADE AUDITADA (Anexo 13)	POSIÇÃO DA IGF (Anexo 10)	VALOR CORRECÇÕES (MIL €)
C941.761,80, sem prévia realização de concurso público nos termos do CCP, nem submissão a Visto prévio do Tribunal de Contas, tal como era exigível.		Contas, quando aplicável.		contraditório institucional). Alegou, finalmente, que não houve da parte da CMM qualquer intenção de subtrair às regras do CCP a realização do arruamento em causa e à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, tendo o contrato sido celebrado na convicção de que era perfeitamente legal.	prejuízo do equilíbrio financeiro do contrato e em desfavor do Município. A garantia bancária apresentada no contraditório não se encontra devidamente datada, indiciando ter sido emitida apenas na sequência da auditoria, em vez de ter sido assegurada no momento da celebração do contrato. No que respeita à subtração da empreitada às regras do CCP, não foram alegados quaisquer factos ou argumentos que justifiquem a alteração do enquadramento jurídico da IGF, constante do projeto de relatório.	

## ÍNDICE

1. Introdução .....	10
1.1 Enquadramento .....	10
1.2 Objetivos.....	10
1.3 Âmbito .....	11
1.3.1 Funcional .....	11
1.3.2 Temporal .....	11
1.4 Metodologia .....	11
1.4.1 Fases.....	11
1.4.2 Critérios.....	13
1.4.3 Técnicas.....	13
1.5 Condicionamentos .....	13
1.6 Contraditório.....	13
2. Resultados da Auditoria .....	14
2.1. Planeamento urbanístico e expansão urbana.....	14
2.2. Taxas urbanísticas .....	15
2.2.1. Taxa municipal pela realização, manutenção e reforço das infraestruturas urbanísticas .....	18
2.3. Regulamentos municipais.....	20
2.3.1. Regulamento do PDM .....	20
2.3.2. Regulamentos de taxas e de urbanização e edificação do Município de Matosinhos.....	23
2.4. Gestão Urbanística .....	29
2.4.1. Licenças administrativas em violação do PDM .....	29
2.4.2. Liquidação e cobrança das taxas e compensações urbanísticas .....	30
2.5. Contratualização municipal no âmbito do urbanismo .....	33
2.6. Queixas/denúncias constantes de processo administrativo .....	35
2.6.1. Quanto ao PA 130800-3/2008 .....	36
2.6.2. Quanto ao PA 130800-2/2012 .....	37
2.7. Plano de Gestão de Riscos e Infrações Conexas .....	38
3. Conclusões e Recomendações .....	39
4. Propostas .....	47

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>Abc</b>	Área Bruta de Construção
<b>AM</b>	Assembleia Municipal
<b>Au</b>	Área útil
<b>AUGI</b>	Áreas Urbanas de Génese Ilegal
<b>CCP</b>	Código dos Contratos Públicos
<b>CM</b>	Câmara Municipal
<b>CMM</b>	Câmara Municipal de Matosinhos
<b>COS</b>	Coeficiente de Ocupação do Solo
<b>CPA</b>	Código do Procedimento Administrativo
<b>DAU</b>	Divisão de Análise Urbanística
<b>DIE</b>	Departamento de Infraestruturas e Equipamentos
<b>DGOTDU</b>	Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
<b>DFU</b>	Divisão de Fiscalização Urbanística
<b>DGU</b>	Departamento de Gestão Urbanística
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DR</b>	Diário da República
<b>DMAT</b>	Direção Municipal da Administração do Território
<b>DPU</b>	Departamento de Planeamento Urbanístico
<b>DR</b>	Diário da República
<b>Dec Reg</b>	Decreto Regulamentar
<b>Ic</b>	Índice de construção
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>IGT</b>	Instrumentos de Gestão Territorial
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estatística
<b>LBPOTU</b>	Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo
<b>LFL</b>	Lei das Finanças Locais
<b>m€</b>	Milhares de euros
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>MM</b>	Município de Matosinhos
<b>OE</b>	Orçamento de Estado
<b>PA</b>	Processo Administrativo
<b>PCM</b>	Presidente da Câmara Municipal
<b>PDM</b>	Plano Diretor Municipal



<b>PMOT</b>	Planos Municipais de Ordenamento do Território
<b>PP</b>	Plano de Pormenor
<b>PPI</b>	Plano Plurianual de Investimentos
<b>PROT</b>	Plano Regional de Ordenamento do Território
<b>PU</b>	Plano de Urbanização
<b>RCM</b>	Resolução do Conselho de Ministros
<b>RGTAL</b>	Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais
<b>RJIGT</b>	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
<b>RJUE</b>	Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
<b>ROSMM</b>	Regulamento de Ocupação de Solos do Município de Matosinhos
<b>RPDM</b>	Regulamento do Plano Diretor Municipal
<b>RUEMM</b>	Regulamento de Urbanização e de Edificação do Município de Matosinhos
<b>RTORMM</b>	Regulamento de Taxas e Outras Receitas do Município de Matosinhos
<b>RPDM</b>	Regulamento do Plano Diretor Municipal
<b>TMU</b>	Taxa pela Realização, Manutenção e Reforço de Infraestruturas Urbanísticas ou Taxa Municipal de Urbanização
<b>UOPG</b>	Unidade Operativa de Planeamento e Gestão



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Amostra.....	12
Quadro 2 – Peso da amostra no universo.....	12
Quadro 3 – Peso das taxas urbanísticas nas receitas municipais (2009/2011) .....	16
Quadro 4 – Receitas municipais relativas às taxas urbanísticas (2009/2011).....	18
Quadro 5 – Investimento do município em Infraestruturas, espaços verdes e equipamentos (2009/2011) .....	19
Quadro 6 – Erros no cálculo da Taxa Municipal de Urbanização.....	31
Quadro 7 - Erros no cálculo das compensações .....	32

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Evolução do peso das taxas urbanísticas nas receitas do Município (triénio 2003/2005 versus triénio 2009/2011) .....	17
Figura 2 - Evolução do investimento municipal em infraestruturas, equipamentos públicos e zonas verdes (triénio 2003/2005 versus triénio 2009/2011) .....	20

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1 Enquadramento

A presente auditoria enquadra-se no âmbito das atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) para o presente ano, nomeadamente, no Projeto “Controlo do Urbanismo na Administração Local Autárquica” previsto no seu Plano de Atividades para 2012, superiormente aprovado.

### 1.2 Objetivos

O **objetivo geral** da auditoria consiste na avaliação do planeamento territorial e da gestão urbanística do Município de Matosinhos, mormente, nas suas componentes financeira, patrimonial e de legalidade.

Nessa medida, são os seguintes os seus **objetivos específicos**:

- a) Analisar a gestão urbanística tendo em conta o respetivo planeamento e os recursos financeiros afetos e a sua origem, procurando concluir, designadamente, sobre:
  - ✓ O planeamento urbanístico e a expansão urbana<sup>1</sup>;
  - ✓ O nível de investimento municipal na urbanização;
  - ✓ A representatividade das taxas urbanísticas nas receitas municipais;
  - ✓ O grau de cobertura do investimento municipal na urbanização através da taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas (TMU).
- b) Apreciar a legalidade e adequação dos regulamentos municipais com relevância para a área da gestão urbanística.
- c) Verificar a legalidade dos atos administrativos referentes a informações prévias, 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 Matosinhos, 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.

---

<sup>1</sup> A análise dos aspetos do planeamento urbanístico e da expansão urbana, visa essencialmente avaliar as repercussões das soluções adotadas nessa matéria ao nível dos custos do investimento municipal com a realização e manutenção das infraestruturas urbanísticas.

- d) Apreciar o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da autarquia, nos aspetos relacionados com o urbanismo.
- e) Verificar o grau de implementação de medidas corretivas pelo Município, na sequência e em conformidade com as recomendações da IGF constantes do relatório nº 611/2008 da IGF, datado de jun/2008, denominado "Auditoria à Gestão Urbanística do Município de Matosinhos".

### 1.3 Âmbito

#### 1.3.1 Funcional

Esta auditoria incidiu sobre o Município de Matosinhos (MM), abrangendo em particular a Direção Municipal de Administração do Território (DMAT) e os Departamentos de Planeamento Urbanístico (DPU) e de Gestão Urbanística (DGU), unidades orgânicas com competências em matéria de Planeamento e Gestão Urbanística do território, designadamente, promover os procedimentos tendentes à elaboração dos PMOTs e ao licenciamento e fiscalização das construções urbanas e, em particular, promover a análise e emitir parecer sobre projetos de obras particulares<sup>2</sup>.

#### 1.3.2 Temporal

A auditoria abrangeu os últimos três anos, considerando-se o ano de 2009 e seguintes, até ao início da ação (primeiro semestre de 2012).

### 1.4 Metodologia

#### 1.4.1 Fases

- a) **A fase de planeamento da ação** implicou, nomeadamente, o levantamento do universo dos procedimentos a auditar e a análise preliminar do sistema de controlo interno, incluindo a identificação dos procedimentos utilizados e dos respetivos intervenientes, bem como a seleção das amostras.

O universo a auditar abrangeu as operações urbanísticas licenciadas (com ou sem alvará emitido), comunicações prévias com admissão e autorizações administrativas, emitidas entre 1/jan/2009 e 30/jun/2012.

A análise incluiu ainda os processos conexos com os processos de licenciamento, nomeadamente, loteamentos e anteriores licenciamentos.

A definição da amostra obedeceu à conjugação dos seguintes critérios<sup>3</sup>, tipo de operação urbanística e análise de risco.

<sup>2</sup> Regulamento da Estrutura Orgânica da CMM.

<sup>3</sup> Um dos critérios de seleção adotados foi o da relevância urbanística das operações, em função da respetiva área bruta de construção licenciada, tendo-se analisado os processos de maior dimensão, de entre o universo constante da listagem fornecida pelos serviços.

A materialidade da amostra ascendeu a 46 % da área bruta de construção autorizada/licenciada no período analisado (jan/2009-jun/2012), apesar de apenas abranger 8 processos urbanísticos (de um total de 536<sup>4</sup> que constituem o universo) conforme se verifica pelos quadros seguintes:

**QUADRO 1 – Amostra**

Tipo de operação	Nº do processo	Área bruta de construção
Edificação	65/09GU-LOEEC	2.430,60 m <sup>2</sup>
	2077/2009	2.832,00 m <sup>2</sup>
	677/2010/GU	620,00 m <sup>2</sup>
	5164/2010/GU	2.650,40 m <sup>2</sup>
	1473/2011 (C. Prévia)	842,60 m <sup>2</sup>
	1891/2011 (C. Prévia)	4.860,00 m <sup>2</sup>
Loteamento	733/09 – Lot. Urbano (AUGI)	1.147,00 m <sup>2</sup>
	4049/09/GU – Lot. Urbano	92.554,00 m <sup>2</sup>
<b>Total</b>		<b>107.936,60 m<sup>2</sup></b>

**QUADRO 2 – Peso da amostra no universo**

Universo	Nº operações	Área autorizada
2009	172	121.152,97 m <sup>2</sup>
2010	215	71.099,40 m <sup>2</sup>
2011	137	40.458,54 m <sup>2</sup>
2012 (1º sem.)	12	2.993,45 m <sup>2</sup>
<b>Total</b>	<b>536</b>	<b>235.704,36 m<sup>2</sup></b>

Peso da amostra	Nº operações	Área autorizada
Amostra	8	107.936,60 m <sup>2</sup>
Universo	536	235.704,36 m <sup>2</sup>
<b>Amostra/Universo</b>	<b>1,5%</b>	<b>45,8%</b>

Fonte: Listagem de operações urbanísticas, fornecida pela DAU

**b) A fase de execução da ação** obedeceu, com os adequados ajustamentos, às instruções constantes do Guião de Auditoria ao Financiamento da Urbanização Municipal, aprovado pela IGF<sup>5</sup>, com especial incidência nos seguintes aspetos:

- ✓ Levantamento dos documentos, procedimentos e circuitos administrativos, urbanísticos e financeiros relevantes;
- ✓ Apreciação crítica dos regulamentos municipais e demais documentação conexas com a gestão urbanística;
- ✓ Realização de testes substantivos aos processos selecionados.

<sup>4</sup> A DAU forneceu uma listagem com 22.758 processos urbanísticos dos quais apenas 536 dispunham de informação sobre a área bruta de construção autorizada. De acordo com os serviços, as restantes 22.222 diziam respeito a obras de escassa relevância urbanística, para as quais não possuíam dados objetivos que permitissem a sua quantificação, ou a outros processos que não implicavam construção nova.

<sup>5</sup> O mencionado Guião foi aprovado pela IGF através da informação n.º 380/2004, de 2/jun/2004.

#### 1.4.2 Critérios

Os principais critérios/referenciais de análise tidos em conta na execução da presente ação foram os seguintes:

- ✓ Quadro legal aplicável, nomeadamente o RJIGT e o RJUE;
- ✓ PMOT eficazes; e
- ✓ Regulamentos municipais em vigor.

#### 1.4.3 Técnicas

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

- ✓ Análise documental, incluindo das peças escritas e desenhadas de cada processo urbanístico;
- ✓ 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 e questionários junto dos dirigentes e trabalhadores do serviço abrangido pela ação.

### 1.5 Condicionamentos

A auditoria no Município decorreu em dois períodos distintos, devido à substituição de um inspetor por baixa médica. Contudo, a conclusão dos trabalhos acabou por decorrer com normalidade, para o que muito contribuíram a colaboração e disponibilidade dos responsáveis dos serviços municipais e dos eleitos locais.

### 1.6 Contraditório

O projeto de relatório foi submetido a contraditório formal por parte da Câmara Municipal de Matosinhos, em cumprimento do disposto no art. 12º do DL n.º 276/2007, de 31/Jul, e art. 19º e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado por Despacho do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, de 5/abr/2010.

A resposta da autarquia ao projeto de relatório foi exercida nos termos constantes dos documentos que integramos no processo como **Anexo 13** "Contraditório Institucional - Resposta da Entidade Auditada".

Além disso, foi realizado contraditório pessoal relativamente a alguns itens específicos deste relatório, em cumprimento do disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/87, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, do PCM e dos Vereadores identificados no **Anexo 14** "Contraditório Pessoal - Resposta dos eventuais responsáveis".

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

## 2. RESULTADOS DA AUDITORIA

### 2.1. Planeamento urbanístico e expansão urbana

As conclusões relativas ao planeamento urbanístico municipal, debruçaram-se, essencialmente, sobre as alterações registadas após a última auditoria da IGF ao Município, no âmbito do urbanismo - Relatório de auditoria nº 611/2008 da IGF<sup>6</sup> - na qual se analisou com detalhe esta matéria.

Nesse relatório da IGF, foram efetuadas as seguintes recomendações ao Município, neste âmbito:

1. Que os órgãos municipais privilegiassem uma política fiscal municipal incentivadora, por um lado, da consolidação dos núcleos urbanos existentes e, por outro, da expansão urbana ordenada, em zonas delimitadas e predefinidas como prioritárias, de preferência abrangidas por Planos de Urbanização e Planos de Pormenor em vigor;
2. Que os investimentos municipais em infraestruturas, equipamentos e espaços verdes fossem racionalizados em função das atuais necessidades das populações residentes em áreas urbanas existentes e privilegiando as áreas de expansão definidas como prioritárias para o município.

Quanto à primeira recomendação, apenas em 30/abr/2010, com a entrada em vigor do atual RTORMM, a autarquia introduziu um ligeiro incentivo fiscal no cálculo da TMU, devida pelas operações urbanísticas inseridas em zonas abrangidas por PU ou PP em vigor ou já aprovados pela Câmara, correspondente a um desconto de 10% na taxa relativamente às operações localizadas nas restantes zonas (não abrangidas por PU ou PP eficaz ou com aprovação camarária), por via da aplicação de um fator de incentivo em função da localização<sup>7</sup>.

No que respeita à segunda recomendação, registou-se a aprovação e entrada em vigor de 6 PU e 2 PP nos últimos 4 anos (abrangendo 270 ha), melhor identificados no **Anexo 1**, verificando-se um grande incremento na atividade de planeamento urbanístico do MM, sobretudo quando comparado com o período anterior, de 16 anos, compreendido entre ago/1992 (data de entrada em vigor do PDM) e out/2008, em que apenas foram publicados 2 PU e 2 PP (abrangendo 130 ha)<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Em ago/2008 foi submetido ao Município de Matosinhos o relatório n.º 611/2008 desta Inspeção-Geral, que obteve despacho de concordância do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento de 1/Ago/2008.

<sup>7</sup> Cfr. artº 5.º, nº 6 e 7 e Anexos I e V, do projeto de RTORMM publicado em 2/mar/2010:

- L = 0,9 – Zona 1 – Áreas abrangidas pelos PU ou PP em vigor ou que já obtiveram aprovação da Câmara; Áreas onde o IMI seja igual ou superior a 1,4.
- L = 1,0 – Zona 2 – Todos os espaços não abrangidos na Zona 1.

<sup>8</sup> Esta grande mudança está também relacionada com a alteração substancial do RJIGT ocorrida em 2007, com a publicação do DL 316/2007, de 19/set, que simplificou a tramitação procedimental dos planos municipais, nomeadamente, ao dispensar do procedimento de ratificação governamental todos os PU e PP, mesmo nos casos em que alterem o PDM.



Mesmo assim, atualmente, a área coberta pelos 8 PU ou 4 PP eficazes no território de Matosinhos (400 ha), corresponde a menos de 10% do solo urbano e urbanizável do MM, apesar destes instrumentos de gestão territorial constituírem a sede apropriada para controlar e ordenar a expansão e reconversão urbanas, incluindo os sistemas de infraestruturas, equipamentos e espaços verdes públicos.

A aprovação e publicação destes PMOTs, apesar de muito tardia (o PDM encontra-se em vigor desde nov/1992), vem contribuir para a racionalização da expansão e reconversão urbanas de áreas consideradas prioritárias, configurando, finalmente, algum avanço no desiderato do PDM neste âmbito, ao estabelecer que, em inúmeras e significativas áreas do concelho, o uso do solo fica sujeito à prévia elaboração de Plano de Urbanização ou Plano de Pormenor (Cfr. artº 10º do Regulamento do PDM e Planta de Ordenamento do PDM).

Considerando, porém, que as circunstâncias, quer ao nível da política fiscal – fundamentalmente, das taxas urbanísticas<sup>9</sup> -, quer ao nível do investimento municipal<sup>10</sup> não sofreram, entretanto, alterações substanciais, as referidas recomendações mantêm, no presente, perfeita atualidade e oportunidade.

Em sede de **contraditório**, quanto a esta matéria e em resposta às recomendações constantes do projeto de relatório, a autarquia informou ter em preparação um programa para a criação de áreas de Reabilitação Urbana no Concelho, o qual irá prever um conjunto de incentivos fiscais que ajudem a promover a reabilitação dos núcleos urbanos existentes.

Acrescenta, que no processo de revisão do PDM, foram introduzidos critérios e regras para a expansão urbana se processar de uma forma ordenada e integrada.

Para além disso, informou que foram já criadas 4 UOPG para efeitos de execução do PU de Matosinhos Sul de 2010, estando em elaboração 4 outros PU e em alteração 2 PU.

Estes aspetos, a serem efetivamente concretizados, vêm de uma forma geral de encontro às nossas recomendações, aumentando a área coberta por PU e PP (que atualmente se limita apenas a 10% do solo urbano e urbanizável do MM), embora só tenham efeitos práticos se a autarquia programar a sua execução, num período de tempo razoável, incluindo-a no plano de atividades municipal, em função dos meios financeiros próprios e da disponibilidade dos interessados para participar nessa execução.

## 2.2. Taxas urbanísticas

No que respeita às taxas urbanísticas, verifica-se que, após sucessivas alterações regulamentares, referentes, nomeadamente, aos anos de 2005 (RUEMM<sup>11</sup>), 2008

<sup>9</sup> Sobre os regulamentos municipais, falar-se-á no Ponto 2.3.

<sup>10</sup> Em matéria de investimento municipal em equipamentos, sublinha-se, em particular, o peso da despesa nos equipamentos escolares verificado no período em análise, melhor identificados no **Quadro 5**.

<sup>11</sup> Regulamento de Urbanização e de Edificação do Município de Matosinhos.

(alteração ao RUEMM), 2010 (RTORMM<sup>12</sup>) e 2012 (alteração ao RTORMM), as taxas urbanísticas acabaram condensadas neste último regulamento.

No que respeita à evolução global da receita proveniente das taxas urbanísticas, esta tem vindo a sofrer um significativo decréscimo, em sintonia com o panorama nacional, fruto das cambiantes ao nível da conjuntura económica e da própria atividade de urbanização e construção civil, conforme se verifica nos quadros seguintes:

**QUADRO 3 – Peso das taxas urbanísticas nas receitas municipais (2009/2011)**

(Valores em €)

Receitas municipais	2009	2010	2011	Triénio 2009/2011
Total	108.382.550,04	106.126.391,90	117.903.714,20	332.412.656,14
Corrente	85.683.857,38	85.441.290,37	85.857.432,01	256.982.579,76
Taxas urbanísticas	2.720.653,99	2.028.502,92	2.487.525,63	7.236.682,54

<b>Peso das taxas urbanísticas na receita total</b>	2,51%	1,91%	2,11%	2,18%
<b>Peso das taxas urbanísticas na receita corrente</b>	3,18%	2,37%	2,90%	2,82%

Fonte: Documentos de prestação de contas de 2009, 2010 e 2011 e informações prestadas pelo DGU.

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

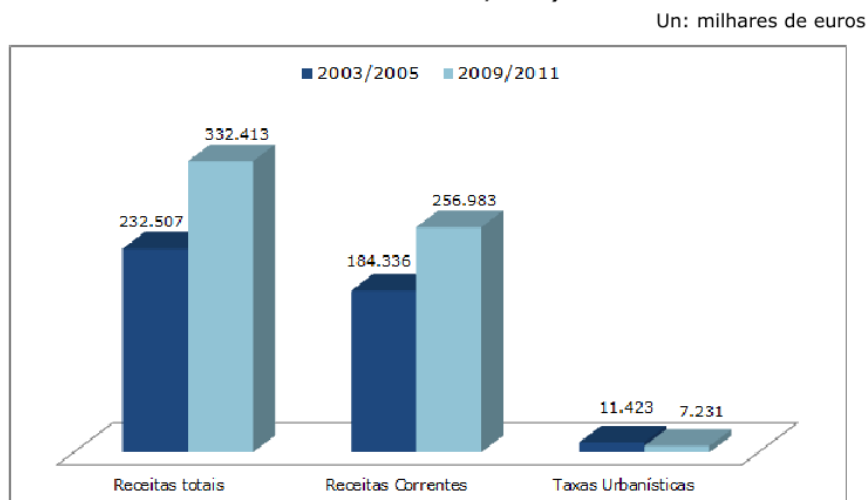
- ✓ Em termos médios, no triénio em análise (2009/2011), a receita proveniente das taxas urbanísticas representou **cerca de 2,2% da receita total do Município e aproximadamente 2,8% da receita corrente.**
- ✓ A receita municipal referente às taxas urbanísticas sofreu um decréscimo significativo no ano de 2010 relativamente ao ano anterior, tendo crescido, todavia, no ano seguinte, mas sem atingir, no entanto, o quantitativo verificado em 2009;

Oportuno será evidenciar a tendência verificada relativamente ao período abrangido pela última auditoria ao Município em matéria de taxas urbanísticas (triénio 2003/2005).

<sup>12</sup> Regulamento de Taxas e Outras Receitas do Município de Matosinhos.



**FIGURA 1 - Evolução do peso das taxas urbanísticas nas receitas do Município (triénio 2003/2005 versus triénio 2009/2011)**



Fonte: Documentos de prestação de contas dos triénios 2003/2005 e 2009/2011

Conforme se verifica do gráfico supra, apesar das receitas referentes às taxas urbanísticas assumirem, na realidade, um peso muito reduzido no valor global das receitas municipais, **o seu valor efetivo decresceu quase 40%**, face ao triénio de 2003/2005.

Da mesma forma, a sua representatividade sofreu um acentuado decréscimo, passando de 4,9% e 6,2% das receitas total e corrente, no triénio 2003/2005, para os referidos 2,2% e 2,8%, respetivamente, no período 2009/2011.

Por outro lado, há que realçar, tal como sucedeu nas anteriores auditorias ao Município, que **continuaram a verificar-se deficiências ao nível da informação disponível, no que concerne à desagregação da receita referente às taxas urbanísticas.**

Quanto a esta falha ao nível da desagregação da receita das taxas, a CMM informou no **contraditório institucional** que as recomendações expressas no projeto de relatório foram já objeto de implementação desde a entrada em vigor do RTORMM, tendo sido criados novos códigos a utilizar para os diversos tipos de receita, abrangendo para além das taxas administrativas, também a TRIU (TU27) e a Compensação (TU28).

Contudo, estas medidas afiguram-se-nos insuficientes, nomeadamente, quanto à pretendida desagregação da receita por tipo de tributo (taxas administrativas, TMU e compensações urbanísticas), atendendo à experiência retirada no decurso da auditoria de enorme dificuldade na obtenção, junto dos serviços financeiros da CMM, da receita proveniente das diferentes taxas referentes ao período entre 2009 e 2011. Ou seja, ainda que os códigos estejam criados desde 2010 (data de entrada em vigor do

RTORMM), é necessário que a receita passe a ser devidamente lançada nesses códigos/rúbricas, o que, tudo indica, não tem sucedido.

### 2.2.1. Taxa municipal pela realização, manutenção e reforço das infraestruturas urbanísticas

Não tendo sido possível desagregar a receita referente à taxa municipal de urbanização, obtiveram-se, ainda assim, a par das taxas administrativas, os valores globais conjuntos lançados nas guias de receita sob as rúbricas TMU, Compensação<sup>13</sup> e Infraestruturas, conforme se verifica no quadro seguinte:

**QUADRO 4 – Receitas municipais relativas às taxas urbanísticas (2009/2011)**

*(Valores em €)*

Ano	Taxas administrativas	TMU - Compensação - Infraestruturas	Total
2009	186.988,01	2.531.656,98	2.720.653,99
2010	146.577,49	1.879.915,43	2.028.502,92
2011	133.406,21	2.352.108,42	2.487.525,63
<b>Total</b>	<b>466.971,71</b>	<b>6.763.680,83</b>	<b>7.236.682,54</b>

Fonte: Documentos de Prestação de contas nos anos em causa

Com vista a apurar o peso da TMU<sup>14</sup> (a qual visa compensar o custo do município na realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas) no investimento total municipal em urbanização, apurou-se este montante, no mesmo período de três anos, desagregado por infraestruturas urbanísticas, equipamentos de utilização coletiva e zonas verdes, conforme quadro seguinte:

<sup>13</sup> Compensação em numerário, pela não cedência de áreas para espaços verdes e equipamentos de utilização coletiva.

<sup>14</sup> Admite-se que o peso da compensação em numerário e infraestruturas seja residual, face à TMU.

**QUADRO 5 – Investimento do município em Infraestruturas, espaços verdes e equipamentos  
(2009/2011)**

(Valores em €)

PPI/ANO	2009	2010	2011	Triénio 2009/2011
<b>1. Infraestruturas urbanísticas</b>	<b>6.578.583,82</b>	<b>6.173.816,51</b>	<b>5.964.254,26</b>	<b>18.716.654,59</b>
Rodoviárias	6.568.983,82	6.163.105,91	5.942.497,76	18.674.587,49
Abastecimento de água	0,00	0,00	0,00	0,00
Saneamento	9.600,00	10.710,60	21.756,50	42.067,10
RSU	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>2. Equipamentos públicos</b>	<b>7.067.100,34</b>	<b>14.859.698,64</b>	<b>24.583.522,97</b>	<b>46.510.321,95</b>
Instalação de serviços	609.747,60	576.619,30	712.773,85	1.899.140,75
Educação	2.086.788,90	9.257.753,35	21.174.718,95	32.519.261,20
Saúde	361.857,10	163.075,01	877,20	525.809,31
Ação social	115.000,00	56.682,32	120.427,96	292.110,28
Mercados e feiras	95.348,93	54.563,98	723,72	150.636,63
Cemitérios	1.603.217,64	1.076.389,44	402.303,13	3.081.910,21
Cultura	663.652,93	676.364,35	549.145,83	1.889.163,11
Desporto, recreio e lazer	1.531.487,24	2.998.250,89	1.622.552,33	6.152.290,46
<b>3. Espaços verdes</b>	<b>731.567,51</b>	<b>1.158.189,68</b>	<b>948.589,07</b>	<b>2.838.346,26</b>
<b>Total</b>	<b>14.377.251,67</b>	<b>22.191.704,83</b>	<b>31.496.366,30</b>	<b>68.065.322,80</b>
<b>Receita referente à TMU - Compensação - Infraestruturas</b>	2.531.656,98	1.879.915,43	2.352.108,42	<b>6.763.680,83</b>
<b>Peso da TMU no custo das infraestruturas</b>	17,61%	8,47%	7,47%	<b>9,94%</b>

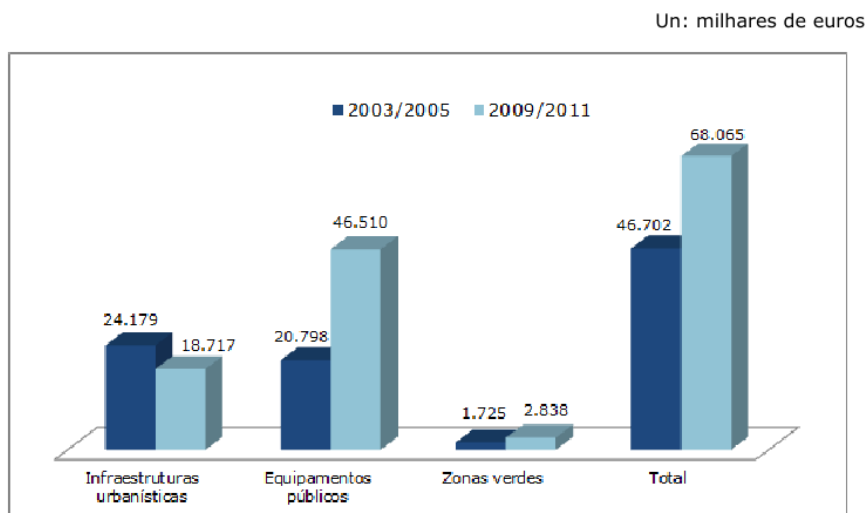
Fonte: PPI dos anos 2009, 2010 e 2011

Confrontando, nesse período de 3 anos, o peso da receita obtida com a cobrança da TMU (mesmo incluindo a compensação em numerário e infraestruturas) no custo das infraestruturas-gerais realizadas pelo município, constata-se que é inferior, em média, a 10%, revelando-se insuficiente para financiar ou sequer compensar esse custos.

De acordo com os quadros que antecedem, constata-se que o peso das receitas da TMU (incluindo compensação e infraestruturas) decaiu no período em análise (2009 a 2011) para cerca de metade, fruto, não tanto do recuo no valor da receita cobrada, mas muito por causa do investimento municipal nestas áreas, o qual sofreu um aumento para mais do dobro no mesmo período, com especial ênfase nos equipamentos educativos.

Também neste contexto, é ilustrativo fazer a comparação destes indicadores com os recolhidos na anterior auditoria ao Município (relativa ao triénio 2003/2005) – ver quadro seguinte – através da qual se conclui por um incremento de 45% do investimento municipal em infraestruturas gerais, decorrente essencialmente do enorme aumento do investimento em equipamentos públicos (superior a 120%).

**FIGURA 2 - Evolução do investimento municipal em infraestruturas, equipamentos públicos e zonas verdes (triénio 2003/2005 versus triénio 2009/2011)**



Fonte: Dados respeitantes à execução do PPI nos anos em questão.

### 2.3. Regulamentos municipais

De entre os Planos e Regulamentos aprovados e em vigor no Município no período em análise 2009/2012, identificam-se de seguida aqueles que tiveram aplicação efetiva às operações urbanísticas incluídas na amostra (Regulamento do PDM<sup>15</sup> e RUEMM/RTORMM).

Nenhuma das operações analisadas se inseriu em área delimitada por um PU ou PP, aprovado e eficaz, cuja relação completa consta do **Anexo 1**.

#### 2.3.1. Regulamento do PDM

O PDM de Matosinhos foi aprovado pela Assembleia Municipal em 3/fev/1992, sob proposta da CM, tendo sido ratificado por despacho do Ministro do Planeamento e da Administração do Território – despacho nº 92/92 publicado no DR, II série, de 17/nov/1992, mantendo-se atualmente em vigor não obstante ter sofrido algumas alterações e suspensões:

- ✓ Alteração ao artº 4º (Declaração nº 334/2001 – DR nº 266, II série, de 16/nov/2001);
- ✓ Alteração ao artº 10º (RCM nº 10/2002, de 15/jan/2002);
- ✓ Suspensão parcial do PDM nas áreas destinadas aos dois polos da Plataforma Logística Portuária de Leixões (Dec Reg nº 20/2006, de 21/nov, prorrogada pelas RCM nºs 166/2008, de 10/nov, e 67/2009, de 7/ago);

<sup>15</sup> Plano Diretor Municipal.

- ✓ Suspensão dos artigos 29º e 30º do Regulamento do PDM, com vista à implementação do projeto de reconversão da refinaria de Matosinhos – Projeto PIN (RCM nº 168-A/2008, de 14/nov).

Relativamente ao PDM na atual versão, constataram-se várias deficiências, a maioria já detetada na anterior auditoria da IGF, a saber:

- a) O PDM, tanto ao nível do regulamento, como dos elementos desenhados, apresenta-se absolutamente desatualizado face à Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo<sup>16</sup> (LBOTU) e do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial<sup>17</sup> (RJIGT);
- b) Na planta de ordenamento e conseqüentemente, no texto do regulamento, não é feita distinção entre zonas urbanas e zonas urbanizáveis, nos termos já previstos no DL nº 69/90, de 2/mar (art. 28º), ao abrigo do qual foi aprovado.  
Esta omissão, associada à redação dos artigos 10º e 11º, aplicáveis em diferentes situações – áreas consolidadas ou áreas de expansão/de reconversão urbana -, respetivamente, introduz um grande elemento de incerteza e discricionariedade na gestão/controlo municipal da urbanização e edificação.  
A omissão ganha ainda um maior relevo se considerarmos que nestas últimas (áreas de expansão/de reconversão urbana), o uso do solo, está muitas vezes sujeito à prévia elaboração e aprovação de PUs ou PPs, com vista a assegurar a qualidade do desenho urbano dessas áreas;
- c) O artº 10º, nº 1 não concretiza os conceitos de *cércea dominante* e de *alinhamento dominante*<sup>18</sup>, para os quais remete a aprovação de novas operações urbanísticas;
- d) Os nºs 2 e 3 do mesmo artº 10º, fazem depender, desde a sua alteração/publicação em 15/jan/2002, a apreciação e adequabilidade das novas operações urbanísticas do enquadramento "(...) *nos objetivos definidos para os planos em elaboração*".  
Esta redação infeliz do normativo em questão e até de validade jurídica questionável, introduz também ela, um novo elemento de discricionariedade no controlo urbanístico municipal, uma vez que remete para "objetivos" mutáveis no âmbito do processo dinâmico de elaboração dos Planos.

<sup>16</sup> Lei nº 48/98, de 11/ago, na atual redação.

<sup>17</sup> Decreto-Lei nº 380/99, de 22/set, na atual redação.

<sup>18</sup> A definição de *cércea dominante*, tem vindo a ser regulamentada, constando, designadamente, do artº 2º do RUEMM, nas versões de 2005 e 2008, sendo a seguinte a definição de *cércea dominante* constante do artº 2º da versão de 2008: "*cércea que apresenta maior extensão ao longo de uma frente urbana edificada*".

A redação última, aplicável a várias operações urbanísticas analisadas no âmbito da auditoria, remete a verificação da *cércea dominante* para a "frente urbana edificada" (frente edificada do mesmo lado do arruamento, independentemente da sua extensão) onde a operação em causa se insere, não delimitando de forma clara o conjunto ou unidade morfológica (troço de arruamento, quarteirão, etc...) aos quais se deve reportar a sua determinação, introduzindo um elemento de incerteza e discricionariedade na apreciação dos projetos de arquitetura, carecendo de rápida definição, tal como se vem salientando em anteriores auditorias, sem resultados até ao presente.



Sublinhe-se que os anteprojetos dos PUs e PPs não possuem juridicamente qualquer grau de vinculatividade nem eficácia externa, até à sua concretização através da sua aprovação final e publicação em DR.

Introduz, bem assim, uma paridade (ou mesmo uma primazia) inaceitável, entre esses “objetivos” dos PMOTs em elaboração e os parâmetros urbanísticos estabelecidos na restante redação do artº 10º (cérceas dominantes) bem como no artº 11º (índice de construção)<sup>19</sup>, ambos do RPDM em vigor, permitindo ao mesmo tempo, protelar a aprovação definitiva dos ditos PMOTs, subvertendo, como se referiu no relatório da anterior auditoria da IGF, toda a lógica do PDM na versão original.

Com efeito, o PDM original (de 1992) visava a concretização das regras de ocupação do território através da prévia aprovação de planos com maior grau de detalhe e concretização (PUs ou PPs) em zonas sensíveis onde se pretendia garantir uma maior qualidade do desenho urbano, enquanto que a alteração legal, introduzida no art. 10º em 2002, passou a possibilitar a alteração do uso do solo com construção, sem a aprovação e publicação prévia dos instrumentos de gestão territorial (PUs ou PPs) necessários.

No entanto, no relatório da anterior auditoria da IGF, defendeu-se o seguinte entendimento dos nºs 2 e 3 do art. 10º do regulamento do PDM, explanado nos parágrafos subsequentes.

De acordo com o nº 2 do art. 10º do regulamento do PDM, enquanto os PU ou PP não entrarem em vigor, *“a edificação ficará vinculada às regras de uso do solo definidas na planta de ordenamento e no presente regulamento, devendo ser respeitados os critérios do alinhamento e da cércea dominantes”*.

Ora, as regras de uso do solo aí definidas, não dispõem apenas sobre a utilização predominante do solo propriamente dita (residencial, serviços, armazenagem, industrial, equipamento) mas também sobre a intensidade desse uso, que pode ser definida, por um lado, pelos alinhamentos e cérceas dominantes dos edifícios pré-existentes, ou, por outro, pelo índice máximo de construção (1,0 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>) previsto no art. 11º do RPDM, nas situações de expansão onde não existam pré-existências, ou nas situações de reconversão, nas quais se pretende alterar as cérceas e alinhamentos pré-existentes.

Por isso se considerou, que a gestão dos processos enquadrados em áreas com “uso sujeito à prévia elaboração de PU ou PP” deveria ser efetuada respeitando não só o art. 10.º, n.ºs 2 e 3 (com a última redação em vigor), mas também o art. 11.º do regulamento do PDM, que estabelece o índice máximo de construção, na falta de alinhamentos e cérceas dominantes.

Isto significa que a apreciação das operações urbanísticas inseridas nessas áreas, só podia fundamentar-se nos objetivos definidos para os planos em elaboração

---

<sup>19</sup> Cfr. redação dos dois artigos em questão.

(art. 10.º, n.º 3), desde que aquelas se conformassem com os alinhamentos e cêrceas dominantes do conjunto (art. 10.º, n.º 2) ou, na falta destes, com o índice máximo de construção permitido pelo art. 11.º do regulamento do PDM.

A não ser assim, ultrapassar-se-iam, por esta via, todos os constrangimentos legais à aprovação de operações urbanísticas desconformes com os PDM, sem necessidade, pois, de respeitar todo o processo de alteração e ratificação das alterações ao PDM, nomeadamente através de PU e PP.

A CMM, no **contraditório** apresentado remete, no essencial, para os estudos de revisão do PDM, Plano que irá conformar-se com toda a legislação entretanto publicada, nomeadamente, com os Decretos Regulamentares nºs 9, 10 e 11 de 29/mai/2009 e com RJIGT em vigor, contemplando a correção de todos os aspetos negativos apontados ao regulamento do PDM em vigor.

### **2.3.2. Regulamentos de taxas e de urbanização e edificação do Município de Matosinhos**

No período temporal abrangido pela presente ação, encontraram-se em vigor dois regulamentos municipais em matéria de taxas e compensações urbanísticas e regras urbanísticas, a saber:

- ✓ Regulamento da Urbanização e Edificação do Município de Matosinhos (RUEMM) aprovado pela AM em 26/jun/2008, sob proposta da CM, e publicado no DR, 2ª série, nº 141, de 23/jul/2008, alterado em 9/mar/2012.  
O projeto de alteração do regulamento (discussão pública) foi sujeito a publicação no DR em 13/out/2011 e publicitado (ao abrigo do disposto no artº 118º do CPA, conjugado com a redação da Lei nº 2/2005, de 24/jan) no site oficial da Internet do Município em 1/mar/2012, tendo sido aplicado a partir daí.
- ✓ Regulamento de Taxas e Outras Receitas do Município de Matosinhos (RTORMM) – Cujo projeto foi sujeito a discussão pública conforme publicação através do Aviso nº 4437/2010 – DR – II série, nº 42, de 2/mar/2010, sendo publicado no site oficial da Internet do Município (ao abrigo do disposto no artº 118º do CPA, conjugado com a redação da Lei nº 2/2005, de 24/jan). Este regulamento acabou por condensar, após a sua alteração em jan/2012, todas as normas respeitantes às taxas urbanísticas.

Sublinham-se as seguintes fragilidades dos regulamentos, algumas delas já evidenciadas nos relatórios de anteriores auditorias ao Município:

- a) **O RUEMM, quanto às alterações introduzidas em 2012, bem como o RTORMM, na sua versão inicial, como nas alterações introduzidas em 2012, não foram sujeitos a publicação na 2ª série do Diário da República,** tal como estabelecia - e estabelece - o artº 3º nº 4 do RJUE, conjugado com o nº 1 do mesmo artigo, o qual constitui norma especial relativamente aos regulamentos da urbanização e edificação e taxas urbanísticas.

Os serviços da CMM, argumentaram que tendo sido os projetos de regulamento, sujeitos a publicação em DR para efeitos de discussão pública e não se tendo registado, posteriormente, alterações significativas na sua redação, entenderam que não seria exigível a publicação da versão final aprovada pelos órgãos municipais.

Carece contudo de sustentação legal a posição camarária, segundo a qual, bastaria a publicação em DR da versão preliminar para efeito de discussão pública.

Em função desta omissão da publicação legalmente prevista – ato integrativo de eficácia dos regulamentos – **não possuem os mesmos qualquer eficácia externa**, carecendo este aspeto de rápida correção.

A CMM, em sede de **contraditório**, alega que irá providenciar de imediato a publicação em DR, dos regulamentos cujas publicações estão em falta.

- b) O RUEMM de 2008, entretanto alterado em 2012, conforme já foi atrás referido, apesar de definir no artº 2º os conceitos de “*alinhamento dominante*” e “*cércea dominante*”, constantes do artº 10º do RPDM, e remeter a sua verificação para a “*frente urbana edificada*” (frente edificada do mesmo lado do arruamento, independentemente da sua extensão), não delimita o conjunto ou unidade morfológica a que se deve reportar a determinação daqueles parâmetros (troço de arruamento, quarteirão, etc...), introduzindo um elemento de incerteza e discricionariedade na apreciação dos projetos de arquitetura.

Aliás, no seu artº 17º, nº 1, remete para o próprio PDM, quanto à forma de determinação da *cércea* a admitir nas construções, sem que este defina tão pouco, como se salientou atrás, o conjunto ou unidade morfológica a que se deve reportar.

No entanto, a autarquia tem vindo a promover, ainda que de forma pontual as recomendações vertidas no anterior relatório da IGF, no sentido da clarificação e densificação de conceitos vagos ou indeterminados constantes do Regulamento do PDM.

Com efeito, de acordo com informação prestada pela chefe da DAU, apesar de não existir nenhum documento uno e autónomo com essas diretrizes, são elaboradas periodicamente desde 2008, nessa divisão, reuniões de esclarecimento de dúvidas relacionadas, nomeadamente, com a aplicação do PDM, cujas atas, com as orientações resultantes, são validadas pela diretora do DGU e divulgadas na rede interna dos serviços.

Aliás, quando a complexidade das questões o exige, é efetuada uma sugestão de consulta aos serviços jurídicos do município ou à CCDRN, sendo que o parecer daí resultante é divulgado na rede interna dos serviços, para que a interpretação da norma seja a mesma, independentemente do técnico que a aplique.

A CMM, em sede de **contraditório**, alega que na revisão do RUEMM, atualmente



em curso, irá ser introduzida uma definição de cércea e alinhamento dominante, reportada a uma unidade morfológica a definir.

- c) A fórmula de cálculo da compensação prevista no art. 95º do RUEMM de 2008 (que vigorou durante quase dois anos até 30/abr/2010) incluía uma componente relativa à compensação pelo *deficit* de áreas cedidas para estacionamento públicos, a qual padece, quanto a nós, de ilegalidade.

Apenas com a publicação do Regulamento de Taxas Municipais (RTORMM), em 2/mar/2010, que entrou em vigor em 30/abr/2010, foi eliminada, na fórmula de cálculo da compensação prevista no artº 7º, nº 8, desse regulamento a componente devida pelo *deficit* de áreas cedidas para estacionamento públicos. Aliás, no nº 4 desse artigo é explicitamente referido que "*Não há lugar ao pagamento de compensação pela não cedência de infraestruturas destinadas à rede viária*<sup>20</sup> (*espaço construído destinado à circulação de pessoas e viaturas*)".

Porém, verifica-se que não foram acatadas as recomendações que haviam sido formuladas pela IGF<sup>21</sup>, uma vez que o RTORMM atualmente em vigor (de jan/2012), disponível na página da internet da autarquia<sup>22</sup>, voltou a incluir no seu artº 6º, nº 8, uma componente devida pelo *deficit* de áreas cedidas para estacionamento públicos<sup>23</sup>, apesar de, contraditoriamente, manter nesse mesmo artigo o n.º 4 transcrito no parágrafo anterior.

As componentes/normas regulamentares em causa, traduzidas na prática da gestão urbanística do Município, constituem, em nosso entender, uma interpretação enviesada do artº 44º, nº 4, conjugado com o artº 43º, ambos do RJUE, os quais não viabilizam, a possibilidade de não previsão dos espaços para estacionamento público nem, conseqüentemente, qualquer "compensação" pela falta da sua previsão.

Os artº 44º, nº 4, em apreço, apenas no caso do prédio a lotear já estar servido de infraestruturas viárias (incluindo estacionamento público) exige o pagamento de uma compensação ao município, não abrindo, à contrário, a possibilidade dessas infraestruturas não serem cedidas, nem de uma eventual compensação pela sua não cedência, porque são imprescindíveis para a viabilização da operação urbanística (sem infraestruturas viárias de apoio não pode existir edificação). Salvaguardam-se deste impedimento as situações excepcionais previstas na parte final do art. 12º, nº 2, do regulamento do PDM, quando na relação com o espaço público, se verifique inequivocamente ser impossível ou inconveniente assegurar o número mínimo de estacionamentos públicos exigidos na parte inicial desse

<sup>20</sup> A rede viária inclui a faixa de rodagem os passeios e o estacionamento (Cfr. parâmetros de dimensionamento previstos no Quadro II da Port. Nº 216-B/2008, de 3/mar).

<sup>21</sup> Recomendação 4.2.3. do relatório de auditoria nº 611/2008, de jun/2008.

<sup>22</sup> [http://www.cm-matosinhos.pt/uploads/document/file/4826/RTORM\\_2012\\_1\\_.pdf](http://www.cm-matosinhos.pt/uploads/document/file/4826/RTORM_2012_1_.pdf)

<sup>23</sup> AC = Área a ceder em metros quadrados que resulta do somatório das áreas destinadas a espaços verdes, de equipamentos de utilização coletiva e de lugares de estacionamento, tendo por base 11,25 m<sup>2</sup> por lugar.

mesmo preceito legal, desde que devidamente fundamentado pelos serviços<sup>24</sup>.

Assim, a apreciação técnica por parte do Município deve processar-se da seguinte forma:

- ✓ Se o prédio a lotear já estiver servido de infraestruturas viárias (incluindo estacionamento público), deve ser exigida compensação pela sua não cedência, nos termos a estabelecer em regulamento municipal para o efeito;
  - ✓ Se o prédio não estiver servido de infraestruturas viárias, deve ser exigida a sua execução e cedência ao domínio público municipal, cumprindo os parâmetros de dimensionamento previstos no PDM e, supletivamente, os da Portaria nº 216-B/2008, de 3/mar<sup>25</sup>. Caso se verifique o incumprimento dos parâmetros mínimos de dimensionamento, deverá ocorrer o indeferimento do pedido.
- d) Não foram tão pouco acatadas as recomendações da IGF quanto à inclusão na fórmula de cálculo da compensação, do valor das infraestruturas existentes e que servem as operações urbanísticas, incluindo o valor do terreno onde estão instaladas<sup>26</sup>.

A autarquia argumentou então, que a fórmula de cálculo plasmada no RUEMM de 2005 e atualizado em 23/jul/2008 (RUEMM 2008), já incluía o valor das infraestruturas que serviam o terreno objeto da operação urbanística e o valor do próprio terreno, uma vez que este decorria das infraestruturas ali implantadas.

Esta interpretação da autarquia peca pelo facto de a fórmula apenas valorizar o terreno que não tinha sido cedido no âmbito da operação urbanística para espaços verdes e equipamentos de utilização coletiva, à revelia dos parâmetros mínimos definidos na Portaria 1136/2001, de 25/set, bem como o que não havia sido cedido para estacionamento público, em violação do art. 12º do regulamento do PDM.

De facto, a fórmula não previa qualquer montante a título de compensação quando o prédio objeto da operação urbanística confrontasse e fosse servido por infraestruturas públicas existentes, que tivessem sido realizadas e custeadas pelo município, tais como arruamentos públicos dotados de todas as infraestruturas necessárias, cujo custo abrangesse, não só, a aquisição do terreno de implantação da obra, mas também, a respetiva execução.

Esta situação mantém-se, já que a fórmula de cálculo da compensação que vigora desde 30/abr/2010<sup>27</sup>, não contempla qualquer componente que incluía essas

<sup>24</sup> Admitem-se, por norma, em outros regulamentos que temos visto, situações de edificação em centros históricos e outras zonas fortemente consolidadas, cujas características impossibilitam, a previsão de estacionamento público.

<sup>25</sup> Portaria de aplicação supletiva que consagra parâmetros mínimos de dimensionamento dos espaços verdes, áreas para equipamentos e das infraestruturas nos loteamentos.

<sup>26</sup> Recomendação 4.2.4. do relatório de auditoria nº 611/2008, de jun/2008.

<sup>27</sup> Publicada no Regulamento de Taxas Municipais de 2/mar/2010 e adotada no RTORMM de jan/2012.

infraestruturas públicas, à revelia do disposto no art. 44º, nº 4 do RJUE.

No **contraditório** institucional, a CMM referiu que o RTORMM está a ser revisto pelos serviços, alegando que esta questão será ponderada, na tentativa de colmatar a ausência de compensação pela não cedência de infraestruturas de arruamentos e redes.

- e) No âmbito do RUEMM de 2008, verificava-se a manutenção de um regime paralelo (transitório) de liquidação de taxas pela construção, manutenção ou reforço de infraestruturas (Cfr. artigos 64º e 69º) nas operações de edificação integradas em loteamentos (comunicações prévias), traduzindo-se, na prática, no tratamento desigual de situações idênticas e de falta de transparência quanto à liquidação e cobrança das taxas urbanísticas<sup>28</sup>.

Sublinhe-se quanto a este aspeto que, em reunião da CMM de 20/jul/2010, foi deliberado que continuaria a aplicar-se o artº 69º do RUEMM em construções inseridas em loteamento.

Ora, em nosso entender esta norma é ilegal face ao artº 116º, nº 2 e 3 do RJUE, que limita o pagamento de TMU aos licenciamentos de construções e loteamentos, para além de contrariar o regime do novo regulamento (RTORMM), o qual reflete o regime legal do RJUE, pelo que se encontra revogada por força do artº 42º, al. b) desse mesmo regulamento, pelo que, deveria a citada deliberação de CM ter-se conformado com o quadro legal em vigor, o que não aconteceu.

Em sede de **contraditório** a CMM afirmou que existem ainda procedimentos de comunicação prévia referentes a operações de loteamento cujas taxas foram aferidas entre 1/fev/1989 e 23/set/2005, altura em que com o licenciamento das operações de loteamento se liquidava apenas uma percentagem da taxa (TML), remetendo-se o restante para o processo de construção (TMU).

Entendem os responsáveis camarários que a atual forma de cobrança não cria desigualdade para os particulares, uma vez que esse valor não será assim totalmente repercutido no preço do lote (no caso dos adquirentes dos lotes), ao contrário do que acontece quando o promotor do loteamento é onerado, no momento da emissão da licença de loteamento, com a totalidade da TMU, que a faz repercutir diretamente no preço de venda dos lotes.

---

28 Na prática, as comunicações prévias inseridas em loteamentos aprovados ao abrigo do RUEMM de 2005, acabavam por ser objeto de liquidação e cobrança da Taxa de urbanização, uma vez que, segundo aquele regulamento já revogado, se distribuía a taxa em dois momentos e, eventualmente, dois sujeitos (uma parte na aprovação da operação de loteamento e uma outra diferida para o momento da aprovação das edificações). O funcionário responsável pela elaboração da nota de liquidação, tem que aferir em cada caso, através da consulta do processo, do montante já pago, aplicando então o índice respetivo. Subsumindo-se a uma situação concreta, haverá, por exemplo, dois terceiros adquirentes de lotes idênticos em loteamentos aprovados em datas distintas, os quais podem ser confrontados com diferentes encargos, nomeadamente, podendo ser-lhes imposto ou não o pagamento de parte da TMU, dependendo desta ter sido paga ou não no momento do licenciamento da operação de loteamento.

Acrescentam que de outra forma sairia lesado o erário público por ausência de receita.

Considera-se, a este propósito, que os argumentos apresentados pela CMM não põem em causa as observações efetuadas sobre a ilegalidade, bem como sobre a revogação da norma regulamentar em causa, nos termos acima descritos.

- f) A aprovação do RTORMM (2010) foi precedida da elaboração de um relatório relativo à fundamentação económico-financeira<sup>29</sup> nos termos do artº 8º, nº 2, al. c) do RGTAL<sup>30</sup>, o qual consta como anexo III ao dito regulamento.

No entanto, nem do texto do regulamento nem do referido anexo, consta a fundamentação específica para o valor da *taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas*, nos termos definidos pelo artigo 116.º, n.º 5 do RJUE<sup>31</sup>.

No **contraditório**, a CMM alega que esta fundamentação específica será introduzida no âmbito da revisão do RTORMM.

- g) O anexo II deste último regulamento, que estabelece a correspondência entre os diferentes pedidos/atos/procedimentos no âmbito do urbanismo e os montantes de taxa a aplicar, é de difícil leitura, encontrando-se mal estratificado e sem correspondência com os tipos legais.

Com efeito, classifica os pedidos segundo o uso, misturando usos específicos com “outros usos” ou “vários usos”, entre outras várias imprecisões, daí resultando falta de clareza e definição dos montantes de taxa a liquidar e eventuais erros/imprecisões na liquidação.

Quanto a este aspeto, a CMM alega no **contraditório** que, no âmbito da revisão do RTORMM, a correspondência das taxas administrativas aos diferentes pedidos será simplificada.

- h) A incidência e o momento da liquidação das taxas administrativas, nomeadamente, o fixado no artº 16º, al. a), do RTORMM, contrariam o regime legal em matéria de liquidação de taxas urbanísticas consagrado no artigo 117º do RJUE. O procedimento instituído na Câmara, por via da aplicação do regulamento municipal, gera uma multiplicidade de atos de liquidação referentes a uma mesma operação urbanística, fomenta o erro no respetivo cálculo e

<sup>29</sup> Relativamente ao RUEMM de 2008, apesar de solicitado, não nos foi presente em tempo útil qualquer relatório de fundamentação económico-financeira das taxas.

<sup>30</sup> Lei 53-E/2006, de 29/dez.

<sup>31</sup> 5 — *Os projetos de regulamento municipal da taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas devem ser acompanhados da fundamentação do cálculo das taxas previstas, tendo em conta, designadamente, os seguintes elementos:*

- a) *Programa plurianual de investimentos municipais na execução, manutenção e reforço das infraestruturas gerais, que pode ser definido por áreas geográficas diferenciadas;*
- b) *Diferenciação das taxas aplicáveis em função dos usos e tipologias das edificações e, eventualmente, da respetiva localização e correspondentes infra-estruturas locais.*



prejudica/dificulta o exercício do direito de sindicância desses atos pelos eventuais particulares lesados.

A CMM alega no **contraditório** que o nº 4, do artº 15º, do RTORMM estabelece que “*As regras previstas para a liquidação e cobrança de taxas são feitas nos termos dos artigos seguintes sem prejuízo de legislação específica aplicável*”, pelo que considerou “o RJUE como legislação específica relativa à urbanização e edificação, concretamente na liquidação e pagamento de encargos urbanísticos (artº 117º), sendo as regras aí definidas aplicadas e não as do RTORMM”.

A pronúncia camarária, não responde, neste particular, às questões essenciais levantadas no projeto de relatório, a saber:

- ✓ Por um lado, não responde à necessidade de conformar as normas regulamentares com a lei, nomeadamente quanto ao momento de liquidação das taxas urbanísticas.
- ✓ Por outro lado, em vez de reportar a liquidação e a cobrança para os momentos de deferimento do pedido de licenciamento (artº 117º, nº 1, do RJUE) e de emissão de alvará (artº 116º, nºs 1 a 4, do RJUE), também não admite a necessidade de alterar a prática efetivamente instituída nos serviços camarários, de liquidação e cobrança sucessiva e separada de múltiplas frações da taxa administrativa global, relativa a uma única operação urbanística, em função da apresentação dos vários requerimentos e outros atos e formalidades do procedimento de licenciamento.

Pelo exposto reitera-se a posição vertida em sede de projecto de relatório.

## 2.4. Gestão Urbanística

### 2.4.1. Licenças administrativas em violação do PDM

A análise dos processos incluídos na amostra (identificados supra no **Quadro 1**, no total de **8 operações**) não suscitou nenhuma situação configuradora de violação do PDM ou de outro qualquer PMOT.

Apenas no Processo nº 2077/2009 se levantaram algumas dúvidas, motivadas pela ausência de concretização do conceito indeterminado “*cércea dominante*” ao qual já aludimos atrás, quer ao nível regulamentar, quer ao nível da fundamentação do ato administrativo de licenciamento.

Com efeito, neste processo, no âmbito do qual, foi deferida a licença de construção de um equipamento – Lar de Idosos e Apoio Domiciliário com uma **cércea de quatro pisos acima do solo** -, em área definida na planta de ordenamento do PDM como espaço urbano/urbanizável, área predominantemente residencial, verificou-se que:

- ✓ A área de construção excede o máximo permitido por aplicação do índice previsto no artº 11º do RPDM (Índice de construção máximo = 1,0 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>; Índice de construção da operação = 1,53 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>);
- ✓ A fundamentação para o deferimento da licença assentou no conceito de *cércea dominante* (artº 10º, nº 1, do RPDM), conjugado com a definição do conceito prevista no artº 2º do RUEMM "*cércea que apresenta maior extensão ao longo de uma frente urbana edificada*<sup>32</sup>";
- ✓ Em nenhuma das informações/pareceres técnicos do processo se procurou subsumir o dito conceito à operação urbanística concreta, definindo o conjunto/unidade morfológica que serviria de base à verificação da *cércea dominante*, apelando-se somente à *cércea* do edifício mais próximo do mesmo lado da rua, o qual tem uma *cércea* de r/ch, 2 pisos e um andar recuado.

Pese embora o exposto, demonstrou-se, no **Anexo 3** ao presente projeto de relatório, que a *cércea dominante* do arruamento, no lado onde se situa a operação em apreço, é de 4 pisos, por ser a que apresenta maior extensão (75 m incluindo o lote 6 do alv. nº 955/2005) desse lado da Av. Senhora da Hora, pelo que se conclui pela regularidade do licenciamento da operação em causa.

#### **2.4.2. Liquidação e cobrança das taxas e compensações urbanísticas**

Quanto a esta matéria, apurou-se que:

- ✓ A necessidade e dimensionamento das cedências a realizar para o Município, encontram-se, em geral, justificados em parecer constante dos processos;
- ✓ O cálculo das taxas urbanísticas encontra-se, em regra, confiado a uma técnica superior da área de engenharia, sendo, contudo, elaborado em situações específicas, tais como loteamentos ou AUGIs, por outros técnicos/gestores de processo, que efetuam também o cálculo das compensações pela não cedência de áreas destinadas a espaços verdes e de equipamentos;
- ✓ O cálculo/liquidação, de acordo com a informação que obtivemos da Chefe da DGU, é por esta confirmado, à posteriori;
- ✓ A liquidação das taxas urbanísticas não é objeto de ato administrativo autónomo.

Salienta-se, neste contexto, que a forma de liquidação e cobrança das taxas administrativas, realizada no momento da apresentação dos diversos pedidos e requerimentos feitos no decurso do procedimento, é passível de gerar erros e disparidades, nomeadamente, nos casos de acumulação de vários pedidos num só requerimento<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Entendemos como "*frente urbana edificada*", a frente constituída pelos edifícios existentes do mesmo lado do arruamento, ao longo do arruamento em causa, independentemente da sua extensão.

<sup>33</sup> Face à complexidade de alguns requerimentos, o funcionário do front-office pode não dispor dos conhecimentos técnicos necessários para discernir o nº e tipo de pedidos efetuados, bem como as taxas correspondentes, sob pena de omissão da sua cobrança, nomeadamente nas situações de acumulação de

#### 2.4.2.1. Erros na liquidação e cobrança de taxas administrativas

No que se refere à liquidação e cobrança de taxas administrativas no âmbito dos processos de licenciamento urbanístico, não se detetaram erros substanciais que mereçam relato.

#### 2.4.2.2. Erros na liquidação e cobrança de taxas de urbanização

QUADRO 6 – Erros no cálculo da Taxa Municipal de Urbanização<sup>34</sup>

(Valores em €)

Nº do processo	Valor devido	Valor liquidado	Erros de liquidação	Obs	Valor cobrado	Valor não cobrado	Anexo
2077/2009/GU	62.432,96	66.747,50	-4.314,54	Isento	0,00	0,00	3
5164/2010/GU	46.271,18	47.171,87	-900,69		47.171,87	-900,69	5
733/2009/GU	13.554,70	13.030,08	524,62		13.030,08	524,62	8
4049/09/GU - alteração	159.124,42	119.139,91	39.984,51		119.139,91	39.984,51	9
<b>Total</b>	<b>281.383,26</b>	<b>246.089,36</b>	<b>35.293,90</b>		<b>179.341,86</b>	<b>39.608,44</b>	

Fonte: Processos urbanísticos disponibilizados pelo município

Em 4 dos 8 processos analisados foram detetados erros na liquidação e cobrança da taxa municipal de urbanização, que dizem respeito à aplicação incorreta ou não atualizada dos sucessivos regulamentos vigentes e, em particular, dos valores das variáveis do cálculo com referência à data dos atos de licenciamento, erros na contabilização de áreas de construção/superfície dos pavimentos e outros erros administrativos (Ver **Anexos 3, 5, 8 e 9**).

Os erros materialmente mais relevantes ocorreram no processo nº 4049/09/GU, por não ter sido corretamente aplicada, na alteração à licença inicial, a fórmula prevista no art. 4º do RTORMM.

**Nos 4 processos de licenciamento urbanístico que apresentaram falhas, apurou-se um montante total de €39 608,44 referente a taxa municipal de urbanização não cobrada pela autarquia, em prejuízo do erário municipal.**

Quanto a esta matéria a CMM, alegou apenas, no **contraditório institucional**, que irá proceder à correção dos erros verificados, através das ações sugeridas no projeto de relatório.

Contudo, sublinhe-se que não foi evidenciada, pelo Município, qualquer correção dos erros apontados, perante esta IGF.

---

pedidos, situação que deverá ser revista pela Autarquia, de forma a acautelar um efetivo controlo interno na matéria.

<sup>34</sup> Montante calculado de acordo com o documento referenciado no antecedente ponto.2.3.2, al. a) do presente relatório, pese embora as considerações aí tecidas a propósito da sua efetiva eficácia externa.

### 2.4.2.3. Erros na liquidação das compensações

QUADRO 7 - Erros no cálculo das compensações<sup>35</sup>

(Valores em €)

Nº do processo	Valor devido	Valor liquidado	Erros de liquidação	Obs	Valor cobrado	Valor não cobrado	Anexo
65/09-GU	35.224,17	29.546,48	5.677,69		29.546,48	5.677,69	2
5164/2010/GU	89.832,70	89.787,75	44,95		89.787,75	44,95	5
733/2009/GU	187,65	90,22	97,43		90,22	97,43	8
4049/09/GU - licença inicial	253.191,54	251.131,69	2.059,85		251.131,69	2.059,85	9
<b>Total</b>	<b>378.436,06</b>	<b>370.556,14</b>	<b>7.879,92</b>		<b>370.556,14</b>	<b>7.879,92</b>	

Fonte: Processos urbanísticos disponibilizados pelo município

Apuraram-se também erros no cálculo e cobrança das compensações em todas as operações de loteamento (2) e operações de edificação com impacto relevante (2) analisadas, no montante total de €7 879,92, referente ao valor de compensações devido e não cobrado (Ver Anexos 2, 5, 8 e 9).

**As deficiências detetadas em matéria de cedências e compensações, ascenderam ao montante total de €7 879,92, montante que, indevidamente, não foi arrecadado pelo Município.**

Quanto a esta matéria a CMM, alegou, também, no **contraditório institucional**, que irá proceder à correção dos erros verificados através das ações sugeridas no projeto de relatório.

Contudo, sublinhe-se que não foi evidenciada, pelo Município, qualquer correção dos erros apontados, perante esta IGF, até à data.

O PCM, em sede **contraditório pessoal**, alegou quanto à matéria relativa aos pontos **2.4.2.2. e 2.4.2.3.** que: "A liquidação e cobrança de taxas de urbanização e a liquidação de compensações são operações materiais efetuadas pelos serviços, pelo que os alegados erros, a confirmarem-se, não podem ser-me imputados a qualquer título, seja de dolo seja de negligência."

No entanto, nessa sede, o PCM não apresentou qualquer evidência da correção dos erros verificados.

Os factos descritos são passíveis de gerar a eventual responsabilidade financeira reintegratória do PCM, pelo que se promoverá o encaminhamento para o Tribunal de Contas, nos termos do disposto no artº 57º, nº1, da Lei nº 98/97, de 26/ago.

<sup>35</sup> Montante calculado de acordo com o documento referenciado no antecedente ponto.2.3.2, al. a) do presente relatório, pese embora as considerações aí tecidas a propósito da sua efetiva eficácia externa.



## 2.5. Contratualização municipal no âmbito do urbanismo

Nesta matéria em particular, procedeu-se à análise de um único contrato, o qual foi celebrado no âmbito do processo de licenciamento de Loteamento nº 4049/09/GU, entre o Município de Matosinhos por um lado, representado pelo seu PCM, e os fundos – Fundo de Investimento Imobiliário e – Fundo Especial de Investimento Imobiliário Fechado, com vista, entre outros aspetos, à construção de um arruamento público, paralelo à Avenida Fernando Távora.

O dito contrato (outorgado em 25/fev/2010, ao abrigo do artº 25º, nº 3 do DL nº 555/99, de 16/dez, e do artº 90º, nº 3, do RUEMM) integra, nos próprios termos, o alvará de loteamento e foi sujeito a aprovação prévia por parte da CM (deliberação de 09/fev/2010), tendo sido, ainda, objeto de aprovação pela AM (sessão de 11/fev/2010).

Da apreciação do contrato em causa (Ver **Anexo 10**), em conjunto com os elementos conexos, designadamente, os referentes aos atos de licenciamento, apurou-se:

- a) A ocorrência de um erro de cálculo na estimativa do custo de metade da Av. Fernando Távora, na cláusula 1ª do contrato tem repercussões no equilíbrio financeiro do contrato, traduzido numa **perda de €34.492,5 para o município**;
- b) A existência de alguns erros no cálculo do montante de compensação em numerário que serviu de pressuposto do contrato, que resultaram num **prejuízo de €2 059,76 para a autarquia** (Cfr. **Anexo 9**);
- c) A onerosidade do contrato, envolvendo a cedência/transmissão da propriedade de uma área substancial para o domínio público municipal (18.717 m<sup>2</sup>)<sup>36</sup> e a comparticipação do Município na execução de infraestruturas gerais (€841 761,80 referentes a metade do custo do novo arruamento paralelo à Avª Fernando Távora + €100 000,00 referentes á obra de reformulação da rotunda existente no extremo norte desta avenida);
- d) A exigência, por parte do Município, aos promotores privados, do custo inerente a metade do custo de execução da Av. Fernando Távora bem como a metade do novo arruamento, considerando que essas infraestruturas beneficiariam direta ou indiretamente o loteamento.
- e) Face à importância supra-local do novo arruamento, a aquisição pelo Município, no âmbito do contrato, da área de terreno necessário para a sua implantação, ao passo que, no caso da Av. Fernando Távora, a sua área foi cedida ao domínio público, no âmbito das cedências obrigatórias do loteamento.
- f) A deslocação/reformulação da rotunda existente no final norte da Av. Fernando Távora, apesar de beneficiar a operação urbanística abrangida pelo proc. 200/08,

---

<sup>36</sup> Apesar do clausulado falar, indistintamente, na aquisição a favor do Município, deverá entender-se, salvo melhor opinião, a transferência destas áreas como compensação em espécie na parte em que não excedeu o valor de cedências em déuce - **€251 131,69**

- contribuiu, essencialmente, para a melhoria da malha estrutural de acessibilidades da zona, sendo, essencialmente, uma incumbência do Município.
- g) A contratualização da respetiva execução dessas obras no âmbito do contrato de urbanização em causa, decorrente da aprovação do loteamento, pelo menos da parte assumida pelo Município, extrapolou o âmbito das obras que teriam de ser integralmente executadas pelos promotores, resultando subtraída às regras da concorrência, exigíveis nos termos do Código dos Contratos Públicos – Concurso Público;
  - h) A impossibilidade de o contraente público exercer o seu poder de fiscalização da obra, bem como de reivindicar o direito à garantia sobre a mesma, através da prestação da caução que lhe seria devida, ficando assim dependente da boa vontade do contraente privado para a resolução de eventuais problemas decorrentes de erros/defeitos de execução da obra, que viessem a surgir após a sua conclusão.
  - i) A opção de não submissão à concorrência da execução do novo arruamento.
  - j) A não submissão do respetivo contrato de empreitada a Visto pelo Tribunal de Contas, sendo este exigível em face da despesa pública envolvida<sup>37</sup> (no montante de €941 761,80<sup>38</sup>), sem excluir a aquisição de áreas (bens imóveis) num total de €430 491,00 (artigos 5º, nº1, c) e 44º e ss. da Lei nº 98/97, de 26/ago, com as alterações sofridas, em particular artº 46º, nº1, al. c)).

A factualidade em causa indicia a eventual responsabilidade financeira dos autarcas que aprovaram e outorgaram o dito contrato, nos termos do disposto no artº 65º, nº1, alíneas b), h) e l) do mesmo diploma, pelo que se promoverá o encaminhamento da matéria ao Tribunal de Contas.

A CMM, no **contraditório institucional**, a CMM alegou a existência de um erro na redação da cláusula 1ª do contrato de urbanização em análise, concluindo no entanto que os valores finais constantes do contrato estariam efetivamente corretos.

Analisados os argumentos da autarquia, mesmo aceitando o erro invocado no contraditório, subsiste um **desequilíbrio financeiro contratual de €34.492,5, em desfavor do Município** (Cfr. **Anexo 10**).

A CMM refere ainda no contraditório, que será efetuada uma outra adenda ao contrato, para que conste deste a referência à garantia bancária nº 962300488000081, do Banco Santander Totta, no valor de €1 683 523,55 apresentada a favor do Município para garantia da execução da nova via a poente da Avª Fernando Távora (doc. 4 do contraditório institucional), alegando que não houve da parte da CMM qualquer intenção de subtrair às regras do CCP a realização do arruamento em causa e à fiscalização prévia

<sup>37</sup> Cfr. artº 159º, nº1 da Lei nº 64-A/2008, de 31/dez.

<sup>38</sup> Os montantes de €841.761,80 referente a metade do custo do novo arruamento paralelo à Av. Fernando Távora e de €100.000,00 referente á obra de reformulação da rotunda existente no extremo norte desta avenida.

do Tribunal de Contas, tendo o contrato sido celebrado na convicção de que era perfeitamente legal.

Quanto à garantia bancária, depois de analisado do documento, verifica-se que não se encontra devidamente datada, facto que indicia ter sido emitida apenas na sequência da auditoria, vindo de encontro às garantias que deveriam ter sido asseguradas no momento da celebração do contrato.

No que respeita à subtração da empreitada às regras do CCP, não foram alegados quaisquer factos ou argumentos que justifiquem a alteração do enquadramento jurídico acima referido, constante do projeto de relatório.

Relativamente a esta matéria, pronunciaram-se, em sede de **contraditório pessoal**, o PCM, , e os Vereadores , e .

Os primeiros cinco alegam, uniformemente e em resumo, que os processos que carecem de decisão ou deliberação dos eleitos locais são informados pelos dirigentes dos serviços em que correm, se foram cumpridas todas as obrigações legais e regulamentares, pelo que as suas participações na deliberação de aprovação do contrato de urbanização em causa, foi na convicção de estarem a cumprir a lei, sem a intenção de subtrair as obras de construção do arruamento a concurso público.

Os restante quatro, também em sede de contraditório pessoal, alegam, por sua vez, que como vereadores sem pelouro não têm qualquer acesso direto/físico aos processos cuja decisão está em votação nas reuniões da CM, tendo que presumir que o processo apresentado a votação final está conforme com toda a legalidade, sendo ainda que a sua abstenção não teve qualquer efeito de aprovação, porquanto a maioria absoluta já estava formada.

Não foi apresentada qualquer outra pronúncia no âmbito do contraditório pessoal, apesar de devidamente notificados para tal todos os membros da CMM que votaram a deliberação em causa.

O teor das pronúncias apresentadas não é de molde a pôr em causa os factos nem a integração jurídica vertida atrás, pelo que deverá a presente matéria ser comunicada ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas para apreciação no âmbito das suas competências específicas.

## 2.6. Queixas/denúncias constantes de processo administrativo

Procedemos ainda, à análise de dois processos de queixa:

- ✓ Processo Administrativo nº 130800-3/2008 - Exposição/denúncia apresentada por referente a prejuízos causados no seu terreno, decorrentes da drenagem de águas pluviais e residuais - loteamento sito em Leça do Balio - Via Norte (Procº 12/01);

- ✓ Processo Administrativo nº 130800-2/2012 - Exposição/denúncia enviada através da Polícia Judiciária – Diretoria do Norte, apresentada por  
(em nome de um conjunto de moradores) sobre eventuais irregularidades referentes a loteamento licenciado no lugar de Cabanelas – Freguesia de Lavra (Procº 21/2008).

A análise efetuada sobre a legalidade da atuação camarária em ambas as situações encontra-se vertida nos **anexos 11 e 12** deste relatório, cujas principais conclusões são resumidas nos dois pontos seguintes.

### **2.6.1. Quanto ao PA 130800-3/2008**

Na exposição remetida à ex-IGAL (ex-Inspeção-Geral da Administração Local), é denunciada a deficiente drenagem de águas pluviais e residuais de um loteamento sito em Leça do Balio - Via Norte (Procº 12/01 – alvará 861/04), confrontante com a sua propriedade do denunciante, alegando, o mesmo, em suma:

- ✓ Que as águas correm a céu aberto para a sua propriedade e que o seu terreno nunca confrontou com nenhuma linha de água/efluente, vindo do terreno loteado, causando alagamento dos seus terrenos e inerentes prejuízos;
- ✓ Que na apreciação técnica dos projetos de obras de urbanização do loteamento em causa, foi sugerida a ligação dos efluentes do loteamento ao caneiro existente na Rua dos Bombeiros Voluntários (águas pluviais) e à Rua de Gondivai (saneamento), tendo sido questionado, pelos técnicos municipais, a insuficiência das infraestruturas de águas pluviais naquela zona para o caudal previsto e sido remetido a aprovação dos projetos para uma definição futura/estudo da rede de águas pluviais na zona;
- ✓ Invoca o não cumprimento do DL nº 177/2001 na aprovação do projeto de águas pluviais da urbanização em questão, motivo da ilegalidade do alvará de loteamento bem como a receção provisória e definitiva das obras.

Os elementos disponibilizados, permitem-nos fazer as seguintes considerações.

**Em primeiro lugar**, relativamente à operação urbanística privada, constatou-se que os projetos de obras de urbanização foram aprovados e a operação de loteamento licenciada (Alvará 861/04), tendo sido as obras de urbanização posteriormente rececionadas, com uma solução que prevê a condução do efluente de águas pluviais proveniente desse loteamento para uma linha de água existente, a qual prossegue, durante o seu percurso, atravessando propriedades privadas, entre as quais as do aqui reclamante.

O respetivo projeto da rede de drenagem de águas pluviais foi instruído com o correspondente termo de responsabilidade do técnico autor.

Quanto a esta matéria, a CMM no **contraditório**, confirmou os dados constantes de informações técnicas do processo de queixa que correu no Município, juntando cópia da



Carta Militar de 1972 – Doc. 5 - onde se encontra indicada a linha de água em causa, bem como ortofotomapa onde foi representado o percurso exato da mesma – Doc. 6.

Alegou ainda, tão somente, que a Carta da Rede Hidrográfica do Concelho foi validada em jan/2012 e que a carta de condicionantes do PDM se encontra atualizada.

Os dados recolhidos e a explanação desenvolvida no **Anexo 11**, permitem concluir, em suma que:

- ✓ A CMM poderia (ao abrigo do artº 24º, nº 2, do RJUE) ter exigido, no âmbito do licenciamento de obras de urbanização, que o promotor do loteamento reforçasse (caso existisse) ou executasse o coletor de águas pluviais, até à ligação com a rede pública existente, o que não se verificou.
- ✓ Não obstante, a rejeição de águas pluviais no curso de água/linha de água efetivamente existente, não estava sujeita a prévia licença pela entidade com a tutela dos recursos hídricos.
- ✓ Também não se apurou a execução de quaisquer novas construções na faixa de servidão do domínio hídrico que justificasse a prévia obtenção de título de utilização.
- ✓ Não é por isso, invocável a eventual invalidade dos atos de licenciamento camarário, designadamente, com base na alínea c) do artº 68º do RJUE.

**Em segundo lugar**, no que respeita à eventual construção por parte da autarquia, das infraestruturas gerais (rede/coletor de águas pluviais até descarga no Rio Leça) com vista a eliminar, no imediato, o alagamento da propriedade do reclamante e os prejuízos daí decorrentes ou uma eventual indemnização por danos sofridos pelo reclamante, considera-se que se trata de uma questão, essencialmente, do foro do direito privado, cuja apreciação e eventual procedência deverá ser obtida através do uso dos meios legalmente previstos, nomeadamente, com o recurso aos competentes tribunais, não cabendo, por esse motivo, no âmbito da presente ação, nem das competências da IGF.

#### **2.6.2. Quanto ao PA 130800-2/2012**

De acordo com o expediente remetido pela Diretoria do Norte da Polícia Judiciária à ex-IGAL, estavam em causa questões técnico-urbanísticas levantadas por um Grupo de Moradores, nomeadamente:

- ✓ O afastamento diminuto entre quatro dos edifícios (4 metros);
- ✓ A edificação de 20 edifícios de três pisos numa área essencialmente rural, na qual são previstos em PDM edifícios de apenas um piso, questionando o cumprimento do índice máximo de construção estabelecido no PDM;
- ✓ O licenciamento da operação antes da aprovação do Plano de Urbanização;
- ✓ A não previsão/alteração do traçado de uma ciclovia que deveria passar no local;
- ✓ A previsão de apenas três rampas de acesso à garagem dos edifícios, dada a dimensão do empreendimento.

Quanto a esta matéria, conclui-se que:

- a) O afastamento lateral de 4 metros entre empenas/fachadas de edifícios (quatro edifícios em particular) sem vãos de compartimento de habitação, é possível ao abrigo do art. 73º do RGEU;
- b) A edificação de edifícios de três pisos é possível num arruamento novo, onde não existem pré-existências, desde que seja cumprido o índice de construção máximo permitido pelo PDM, como é o caso;
- c) O índice de construção previsto no projeto de loteamento é de 0,64 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, sendo inferior ao máximo permitido – 1,0 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>;
- d) A construção em áreas sujeitas à prévia elaboração de PU ou PP é possível desde a alteração introduzida no art. 10º, nº 2 do RPDM, pela RCM nº 10/2002, de 15/jun/2002;
- e) Não se vislumbra qualquer ilegalidade subjacente à alteração introduzida no trajeto da ciclovia, durante o processo de elaboração do PU;
- f) Não existe qualquer violação de norma legal quanto ao nº de saídas/ acessos carrais para o exterior;
- g) A parcela adquirida pelo Município não integra a operação de loteamento e destina-se a garantir a execução do traçado de uma via que, apesar de ser construída no âmbito do loteamento e o servir, tem carácter estruturante, daí decorrendo o interesse público na sua aquisição;
- h) O conteúdo da minuta do contrato em causa, a que tivemos acesso não abrange a questão do acordo quanto à futura aquisição de fogos e/ou edifícios por parte do Município com vista ao realojamento social, não nos tendo sido presente qualquer outro documento ou contrato onde essa matéria estivesse contemplada.

## **2.7. Plano de Gestão de Riscos e Infrações Conexas**

No âmbito específico em que a ação incidiu (urbanismo) foram identificadas as seguintes situações de risco de corrupção e infrações conexas, não incluídas no PGRCIC, que se consideram relevantes, por tudo o que ficou exposto:

- ✓ Não cobrança ou cobrança não uniforme de taxas e compensações urbanísticas;
- ✓ Ausência de rigor na quantificação das contraprestações negociadas no âmbito de contratos de urbanização;
- ✓ Não submissão à concorrência de obras públicas abrangidas por contratos de urbanização celebrados entre o MM e privados.



### 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

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

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<b>No que respeita ao Planeamento Urbanístico e Expansão Urbana</b>		
<p>1. Com a entrada em vigor do atual RTORMM, em 30/abr/2010, a autarquia introduziu um incentivo fiscal no cálculo da TMU das operações urbanísticas inseridas em zonas abrangidas por PU ou PP em vigor ou já aprovados pela Câmara, correspondente a um desconto de 10%, relativamente às zonas sem PU ou PP de enquadramento.</p> <p>Em sede de contraditório, a autarquia informou ter em preparação um programa para a criação de áreas de Reabilitação Urbana no Concelho, que beneficiarão de um conjunto de incentivos fiscais.</p>	2.1	<p>A. Que a autarquia crie ou aprofunde incentivos fiscais que continuem a promover, por um lado, a consolidação dos núcleos urbanos existentes e, por outro, a expansão urbana ordenada, em zonas delimitadas e predefinidas como prioritárias, de preferência abrangidas por PU e PP em vigor.</p>
<p>2. Registou-se a aprovação e entrada em vigor de 6 PU e 2 PP nos últimos 4 anos (abrangendo 270 ha), verificando-se um grande incremento na atividade de planeamento urbanístico do MM, sobretudo quando comparado com o período de 16 anos anterior, compreendido entre ago/1992 (data de entrada em vigor do PDM) e out/2008, em que apenas foram publicados 2 PU e 2 PP (abrangendo 130 ha).</p> <p>Em sede de contraditório, a autarquia informou que foram já criadas 4 UOPG para efeitos de execução do PU de Matosinhos Sul de 2010, estando em elaboração 4 outros PU e em alteração 2 PU.</p>	2.1	<p>B. Que a autarquia delimite Unidades de Execução e utilize os sistemas de perequação previstos na Lei, que permitam executar os Planos entretanto aprovados, garantindo, em simultâneo, a racionalização dos investimentos municipais em infraestruturas, equipamentos e espaços verdes.</p> <p>C. Que a autarquia programe a execução dos PU e PP, num período de tempo razoável, incluindo-a no plano de atividades municipal, em função dos meios financeiros próprios e da disponibilidade dos interessados para participar nessa execução.</p>
<b>No que respeita às receitas das taxas urbanísticas</b>		
<p>3. A receita municipal proveniente das taxas urbanísticas, tem vindo a sofrer um significativo decréscimo, em sintonia com a conjuntura económica e a própria atividade privada de urbanização e construção civil, representando, no triénio de 2009/2011, cerca de 2,2% da receita total do Município e aproximadamente 2,8% da receita corrente.</p>	2.2	<p>Nada a recomendar.</p>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
4. A receita das taxas urbanísticas decresceu quase 40%, face ao triénio de 2003/2005, período em que representava 4,9% da receita total e 6,2% da receita corrente.	2.2	<i>Nada a recomendar.</i>
5. Continuam a verificar-se deficiências ao nível da informação disponível no que concerne à desagregação da receita referente às taxas urbanísticas, designadamente quanto à TMU e á compensação em numerário, não obstante a pronúncia da CMM no contraditório, quanto à criação de códigos diferenciadores no âmbito do RTORMM.	2.2	<i>D. Que a receita das taxas e compensações urbanísticas passe a ser devidamente classificada nos códigos específicos e lançada nas rubricas contabilísticas adequadas, de forma obter informação desagregada destas receitas.</i>
6. O peso da TMU (ainda que incorporando a compensação em numerário) no custo das infraestruturas gerais (incluindo espaços verdes e equipamentos) atingiu, em média, cerca de 10% no triénio em análise (2009/2011).	2.2.1	<i>E. A autarquia deverá ponderar a aproximação do valor da TMU aos custos que visa compensar. F. Promoção da fixação da fórmula de cálculo da TMU por referência aos dispositivos legais que impõem a sua liquidação com base nos princípios da proporcionalidade e cobertura de custos – art. 116º, nº 5 do RJUE.</i>
7. A TMU decaiu mais de 50% entre 2009 e 2011 fruto, não tanto do recuo no valor efetivo da receita cobrada, mas muito por causa do investimento municipal nestas áreas, o qual sofreu um aumento para mais do dobro no mesmo período, com especial ênfase nos equipamentos educativos.	2.2.1	<i>Nada a recomendar.</i>
<b>Quanto ao PDM e regulamentos municipais no âmbito do urbanismo</b>		
8. O regulamento do PDM contém várias deficiências, a maioria já detetada na anterior auditoria da IGF, tais como: ✓ a sua desatualização face à LBOTU bem como ao RJIGT; ✓ a não distinção entre zonas urbanas e zonas urbanizáveis associada à redação dos artigos 10º (este de redação legalmente questionável) e 11º e à previsão de múltiplas áreas cujo uso do solo se encontra sujeito à prévia aprovação de PU e PP, cuja aplicação introduz um elemento de incerteza e discricionariedade na gestão/controlo municipal da urbanização e edificação; ✓ a falta de concretização dos conceitos de cêrcea dominante e alinhamento dominante	2.3.1	<i>G. Que a autarquia corrija, no âmbito da revisão do PDM, os aspetos menos positivos do respetivo regulamento. H. Que a autarquia conclua, no mais curto espaço de tempo, a revisão do PDM, dando conta da fase em que se encontra este processo junto desta IGF, no prazo de 60 dias após a receção do relatório.</i>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<p>previstos no art. 10º, nº 1;</p> <p>✓ a remissão do art. 10º, nº 2 e 3, para os objetivos dos “planos em elaboração”, que são mutáveis no tempo e não possuem qualquer vinculação jurídica.</p> <p>No contraditório, a CMM alega que a revisão do PDM, ainda em curso, irá conformar-se com toda a legislação entretanto publicada, nomeadamente, com os Dec. Reg. nºs 9, 10 e 11 de 29/mai/2009 e com RJIGT em vigor, contemplando a correção de todos os aspetos negativos apontados ao regulamento do PDM em vigor.</p>		
<p>9. O RUEMM (alterações introduzidas em 2012), bem como o RTORMM, na sua versão inicial e nas alterações introduzidas em 2012, não foram sujeitos a publicação na 2ª série do DR, conforme exigido pelo artº 3º nº 4 do RJUE, conjugado com o nº 1 do mesmo artigo, pelo que não possuem eficácia externa.</p> <p>No contraditório, a CMM alega que irá providenciar de imediato a publicação em DR, dos regulamentos cujas publicações estão em falta.</p>	2.3.2	<p>I. <i>Que a autarquia cumpra a imposição legal respeitante à publicação dos regulamentos de urbanização, edificação e taxas urbanísticas, com vista à integração da respetiva eficácia.</i></p> <p>J. <i>Que a autarquia faça prova desses factos junto desta IGF, no prazo de 60 dias após a receção do relatório.</i></p>
<p>10. Os regulamentos municipais em matéria de urbanização, edificação e taxas, apresentam, ainda, várias outras deficiências, tais como:</p> <p>✓ o não preenchimento pelo RUEMM de 2008, entretanto alterado em 2012, dos conceitos de “<i>alinhamento dominante</i>” e “<i>cércea dominante</i>” (artº 2º), constantes do artº 10º do RPDM, através da delimitação do conjunto ou unidade morfológica a que se deve reportar a determinação desses parâmetros (troço de arruamento, quarteirão, etc.).</p> <p>No contraditório, a CMM alega que, na revisão do RUEMM em curso, irá ser introduzida uma definição de <i>cércea</i> e <i>alinhamento dominante</i>, reportada a uma unidade morfológica a definir.</p> <p>✓ a inclusão na fórmula de cálculo da compensação prevista no art. 95.º do RUEMM de 2008 e no RTORMM atualmente em vigor – artº 6º, de uma componente relativa à compensação pelo <i>deficit</i> de áreas cedidas para estacionamento públicos, que padece de ilegalidade.</p>	2.3.2	<p>K. <i>Correção das ilegalidades, irregularidades e deficiências registadas no âmbito das normas regulamentares urbanísticas.</i></p> <p>L. <i>Que a autarquia faça prova desses factos junto desta IGF, no prazo de 60 dias após a receção do relatório.</i></p>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<p>✓ a não inclusão na fórmula de cálculo da compensação do valor das infraestruturas existentes confrontantes e que servem as operações urbanísticas a licenciar, ao contrário do que já tinha sido recomendado pela IGF.</p> <p>No contraditório, a CMM alega esta questão será ponderada na revisão do RTORMM, em curso, na tentativa de colmatar a ausência de compensação pela não cedência de infraestruturas de arruamentos e redes.</p> <p>✓ a manutenção de um regime transitório de cálculo da TMU (arts. 64º e 69º) nas operações de edificação integradas em loteamentos (comunicações prévias), traduzindo-se, na prática, no tratamento desigual de situações idênticas e na falta de transparência quanto à liquidação e cobrança das taxas.</p> <p>No contraditório, a CMM alega que a atual forma de cobrança não cria desigualdade para os particulares, uma vez que esse valor não será assim totalmente repercutido no preço do lote (no caso dos adquirentes dos lotes), ao contrário do que acontece quando o promotor do loteamento é onerado logo na licença de loteamento com a totalidade da TMU, acrescentando que, de outra forma, sairia lesado o erário público por ausência de receita.</p> <p>✓ a falta de fundamentação específica, prévia à aprovação do RTORMM (2010), para o valor da <i>taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas</i>, nos termos definidos pelo artigo 116.º, n.º 5 do RJUE.</p> <p>No contraditório, a CMM alega que esta fundamentação específica será introduzida na revisão do RTORMM.</p> <p>✓ O anexo II do RTORMM, que estabelece a correspondência entre os diferentes pedidos/atos/procedimentos no âmbito do urbanismo e os montantes de taxa a aplicar, é de difícil leitura, encontrando-se mal estratificado e sem correspondência com os tipos legais.</p> <p>No contraditório, a CMM alega que, no âmbito da revisão do RTORMM, a correspondência das taxas administrativas aos diferentes pedidos será simplificada.</p> <p>✓ A incidência e o momento da liquidação das taxas administrativas, nomeadamente, o fixado no artº 16º, al. a), do RTORMM,</p>		

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<p>contrariam o regime consagrado no artº 117º do RJUE.</p> <p>No contraditório, a CMM alega que aplica o artº 117º do RJUE em vez do RTORMM, não respondendo, explicitamente, sobre a desconformidade do regulamento municipal face ao regime geral.</p>		
<b>Quanto à gestão urbanística</b>		
<p>11.A análise dos 8 processos incluídos na amostra não suscitou nenhuma situação de violação do PDM ou de qualquer outro PMOT.</p> <p>Foram levantadas, contudo, dúvidas quanto à apreciação técnica e subsequente licenciamento de pelo menos uma das operações urbanísticas analisadas (Proc. nº 2077/2009), decorrentes da não concretização do conceito indeterminado "cércea dominante".</p>	2.4.1	<p>M. Definição em termos claros e inequívocos, da interpretação/integração dos conceitos indeterminados constantes dos regulamentos municipais, nomeadamente, de "cércea dominante", em obediência a critérios de uniformidade e segurança e com vista à eliminação do quadro de discricionariedade e aplicação isolada/avulsa desses parâmetros, a qual prejudica a transparência, igualdade e legalidade que devem presidir a toda a ação administrativa e em particular na gestão urbanística.</p>
<b>Em matéria de liquidação e cobrança de taxas urbanísticas e compensações</b>		
<p>12. Não se detetaram erros na liquidação e cobrança das taxas administrativas, nos 8 processos urbanísticos analisados.</p>	2.4.2.1	Nada a recomendar.
<p>13. O cômputo dos erros de cálculo e cobrança de TMU, verificados em 50% dos processos da amostra, traduziu-se num prejuízo para o Município que ascende a <b>€39 608,44</b>.</p> <p>No contraditório, a CMM alega que irá proceder à correção dos erros verificados.</p> <p>No contraditório pessoal o PCM remete a responsabilidade dos erros verificados para os serviços, não apresentando qualquer evidência da sua correção, factos passíveis de gerar a eventual responsabilidade financeira reintegratória do mesmo.</p>	2.4.2.2	<p>N. Correção dos erros verificados, através da cobrança adicional ou devolução dos respetivos montantes fazendo prova, junto desta IGF, no prazo de 60 dias após a receção do relatório da regularidade da situação.</p>
<p>14. Foram detetados erros e irregularidades no cálculo das compensações, em todos os processos que estavam obrigados a cedências para espaços verdes e equipamentos de utilização coletiva, ascendendo a <b>€7 879,92</b> o prejuízo do MM.</p> <p>No contraditório, a CMM alega que irá proceder à correção dos erros verificados.</p> <p>No contraditório pessoal o PCM remete a</p>	2.4.2.3	



Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<p>responsabilidade dos erros verificados para os serviços, não apresentando qualquer evidência da sua correção, factos passíveis de gerar a eventual responsabilidade financeira reintegratória do mesmo.</p>		
<b>Em matéria de contratualização municipal no âmbito do urbanismo</b>		
<p>15.O contrato de urbanização celebrado entre a CMM e os fundos de investimento imobiliário e , contém erros na estimativa de custo da Av. Fernando Távora (Cláusula 1ª) e na determinação da compensação em numerário do processo de loteamento nº 4049/09/GU (Considerando E)), no montante de <b>€34 492,5 e €2 059,76</b>, respetivamente, em prejuízo do município.</p> <p>Esta quantificação tem em conta o erro do contrato assumido pela autarquia, em sede de contraditório.</p> <p>16.O contrato de urbanização celebrado, no âmbito do processo de licenciamento de uma operação de loteamento (Proc. 4049/09/GU) traduziu-se na adjudicação direta pelo Município aos particulares promotores do loteamento, da execução de uma via rodoviária pública bem como de obras de deslocação e reformulação de uma rotunda já existente, no valor global de €941.761,80, sem prévia realização de concurso público nos termos do CCP, nem submissão a Visto prévio do Tribunal de Contas, tal como era exigível.</p> <p>17.No contraditório pessoal o PCM e 4 Vereadores, remeteram, em suma, as eventuais responsabilidades para os dirigentes dos serviços em que correm, alegando desconhecimento de quaisquer ilegalidades.</p> <p>Os restantes 2 Vereadores alegaram não ter tido acesso aos processos cuja decisão está em votação nas reuniões da CM, desconhecendo eventuais ilegalidades.</p> <p>18.Não obstante o alegado pela CMM e pelos eventuais responsáveis no contraditório, mantém-se as ilegalidades apuradas, em nada alterando a posição desta IGF nesta</p>	2.5	<p>O. Correção dos erros verificados, através da cobrança adicional dos respetivos montantes, assegurando a reposição do equilíbrio financeiro do contrato mediante, eventualmente, a realização de adenda para esse efeito fazendo prova, junto desta IGF, no prazo de 60 dias após a receção do relatório da regularidade da situação.</p> <p>P. Que a autarquia garanta, em eventuais contratos de urbanização futuros, o equilíbrio das contraprestações negociadas, através da indicação de todos os fatores em causa e da sua rigorosa quantificação.</p> <p>Q. Que a autarquia garanta, em eventuais contratos de urbanização futuros, a aplicação e o cumprimento rigoroso do CCP e a submissão a visto do Tribunal de Contas, quando aplicável.</p>



Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<p>matéria, configurando os factos apurados a prática de ilícito financeiro dos autarcas que a praticaram, nos termos do artº 65º, nº 1, alíneas b), h) e l) da Lei nº 98/97 de 26/ago.</p>		
<b>Quanto às queixas constantes dos Processos Administrativos em curso na IGF</b>		
<p>19. Relativamente à situação denunciada no <b>PA nº 130800-3/2008</b> – drenagem deficiente das águas pluviais provenientes de um loteamento – constatou-se que a operação urbanística em causa foi objeto de licenciamento municipal, o qual incluiu a aprovação dos projetos de obras de urbanização (incluindo o de drenagem das águas pluviais), com uma solução que prevê a condução do efluente de águas pluviais proveniente desse loteamento através de uma linha de água que atravessa propriedades privadas a jusante.</p>	2.6.1	<i>Nada a recomendar</i>
<p>20. O projeto de drenagem de águas pluviais do loteamento foi instruído com o termo de responsabilidade do técnico autor, tendo sido as obras devidamente licenciadas e rececionadas pela autarquia.</p> <p>21. No contraditório, a CMM apresentou cópia da Carta Militar de 1972 demonstrativa da existência da linha de água para onde foram drenadas as águas pluviais do loteamento em causa.</p> <p>22. A rejeição de águas pluviais no curso de água/linha de água efetivamente existente, não estava sujeita a prévia licença pela entidade com a tutela dos recursos hídricos.</p> <p>23. Por outro lado, também não se apurou a execução de quaisquer novas construções na faixa de servidão do domínio hídrico que justificasse a prévia obtenção de título de utilização.</p> <p>24. Não é por isso, invocável a eventual invalidade dos atos de licenciamento camarário, designadamente, com base na alínea c) do artº 68º do RJUE.</p> <p>25. Em alternativa à rejeição de águas pluviais para a referida linha de água, a CMM poderia sim, no uso das suas competências legais (vg. artº 24º, nº 2, do RJUE), exigir que o promotor do loteamento, à</p>	2.6.1	<p>R. Que a autarquia demonstre que a linha de água em causa consta da Carta da Rede Hidrográfica do Concelho e da Carta de Condicionantes do PDM atualizada, informando documentalmente esta IGF, no prazo de 60 dias após a receção do relatório.</p>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
semelhança do que sucedeu com a rede de águas residuais, reforçasse (caso existisse) ou executasse o coletor de águas pluviais, até à ligação com a rede pública existente.		
26.A matéria relativa à eventual execução de obras de reforço das infraestruturas gerais por parte do Município ou outra qualquer forma de evitar os danos e prejuízos na propriedade do reclamante ou ressarcimento dos mesmos, inscreve-se no foro do direito privado, cabendo ao próprio a utilização dos meios, designadamente, judiciais com vista à defesa dos seus direitos.	2.6.1	<i>Nada a recomendar.</i>
27.Quanto ao <b>PA 130800-2/2012</b> , não se confirmaram as alegadas ilegalidades invocadas pelo reclamante, respeitantes ao afastamento diminuto entre edifícios, incumprimento dos parâmetros edificativos do PDM ou de outro PMOT, alteração do traçado de futura ciclovia ou ainda quanto ao número insuficiente de rampas de acesso automóvel.	2.6.2	<i>Nada a recomendar.</i>
28.A parcela adquirida pelo Município, que não inclui o prédio a lotear, destina-se a garantir a execução do traçado de uma via municipal que, apesar de construída no âmbito do loteamento, tem carácter estruturante, daí resultando o interesse público na sua aquisição.	2.6.2	<i>Nada a recomendar.</i>
29.A minuta do contrato de urbanização a celebrar entre o Município e a promotora inicial do loteamento - , a que tivemos acesso, não abrange a questão do acordo quanto à futura aquisição de fogos e/ou edifícios por parte do Município com vista ao realojamento social.	2.6.2	<i>Nada a recomendar.</i>
<b>No que respeita ao PGRIC</b>		
30.O PGRIC não contempla, no âmbito do urbanismo, as seguintes situações de risco de corrupção e infrações conexas: Não cobrança ou cobrança não uniforme de taxas e compensações urbanísticas, ausência de rigor na quantificação das contraprestações negociadas no âmbito de		<p>S. <i>Reforço dos mecanismos de verificação e controlo, à posteriori, por superior hierárquico, do cálculo, liquidação, cobrança e lançamento nas contas da receita do Município, das taxas e compensações urbanísticas.</i></p> <p>T. <i>Garantir a quantificação rigorosa das contraprestações negociadas nos contratos de</i></p>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
contratos de urbanização e não submissão à concorrência de obras públicas abrangidas por contratos de urbanização celebrados entre o MM e privados.		urbanização, com vista ao seu equilíbrio financeiro; U. Submissão à concorrência e demais regras do CCP no que concerne às obras públicas executadas no âmbito de contratos de urbanização.

#### 4. PROPOSTAS

Atento todo o exposto, propomos:

**4.1.** A remessa deste Relatório e dos Anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Matosinhos 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 q), do n.º 2 do art. 68º da Lei n.º 169/99, de 18 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, juntando evidência documental, nomeadamente quanto às recomendações H, J, L, N, O e R.

**4.3. A remessa dos itens 2.4.2.2., 2.4.2.3. e 2.5 deste Relatório e dos anexos 2, 3, 5, 8, 9 e 10 ao Tribunal de Contas, logo que obtido parecer de concordância de Sua Excelência o Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, com vista ao desencadeamento da responsabilidade financeira do Presidente e dos Vereadores**

da CMM, nos termos previstos nos artºs 59º e 65º da Lei 98/97, de 26/ago, na redação da Lei 48/2006, de 29/ago e no n.º 2 do artº 23º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado pelo Despacho 6837/2010, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, de 5/abr/2010, publicado no DR II Série de 12/abr.

Inspeção-Geral de Finanças,

Pela Equipa,

O CdE

Assinado por: **RUI VAZ DAS NEVES MACEDO RIBEIRO**

Num. de Identificação Civil: BI103133836

Data: 2014.04.28 10:32:25 GMT Daylight Time

Localização: IGF, Porto



## LISTA DE ANEXOS

- 1 IGT em vigor no Município de Matosinhos
- 2 Processo de licenciamento de obras de edificação nº 65/09/GU
- 3 Processo de licenciamento de obras de edificação nº 2077/09/GU
- 4 Processo de licenciamento de obras de edificação nº 677/2010/GU
- 5 Processo de licenciamento de obras de edificação nº 5164/2010/GU
- 6 Processo de comunicação prévia nº 1473/2011/GU
- 7 Processo de comunicação prévia nº 1891/2011/GU
- 8 Processo de licenciamento de operação de loteamento nº 733/2009
- 9 Processo de licenciamento de operação de loteamento nº 4049/2009/GU
- 10 Contrato de urbanização
- 11 Proc. administrativo (Queixa) nº 130800-3/2008
- 12 Proc. administrativo (Queixa) nº 130800-2/2008
- 13 Contraditório Institucional - Resposta da Entidade Auditada
- 14 Contraditório Pessoal - Resposta dos eventuais responsáveis