

CONTROLO DO URBANISMO

Auditoria ao Município de Arganil

Proc. n.º 2014/185/B1/593

Relatório n.º 2331/2014

dezembro de 2014

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

FICHA TÉCNICA

NATUREZA	Auditoria temática na área do urbanismo.
ENTIDADE AUDITADA	Município de Arganil.
FUNDAMENTO	Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) de 2014.
ÂMBITO	Triénio 2011/2013
OBJECTIVOS	<p>Objetivo geral: Avaliar as atividades de planeamento territorial, gestão e fiscalização urbanísticas do Município, através da concretização dos seguintes objetivos específicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Analisar o planeamento territorial do Município. 2. Apreciar a adequação dos regulamentos municipais aplicáveis à gestão urbanística. 3. Verificar a legalidade da aprovação das operações urbanísticas e dos contratos conexos. 4. Analisar a regularidade dos processos de contraordenação e da aplicação de medidas de tutela da legalidade urbanística.
METODOLOGIA	<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"> ✓ Fase de planeamento: 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. ✓ Fase de execução: Análise do sistema de controlo interno; Realização de testes de conformidade/substantivos aos processos urbanísticos selecionados.
CONTRADITÓRIO	<p>Foi assegurado o procedimento de contraditório formal, através do envio do projeto de relatório à CM de Arganil em 30/out/2014, o qual foi objeto de posição formal por parte desta entidade em 19/dez/2014.</p> <p>Foi igualmente assegurado o contraditório pessoal dos eventuais responsáveis (responsabilidade financeira) cujas respostas foram recebidas na IGF entre 18 e 19/dez/2014.</p>
CICLO DE REALIZAÇÃO	mai/2014 a out/2014
DIRECÇÃO	IFD Manuela Garrido
EQUIPA	<p>Coordenação: CdE Rui Ribeiro</p> <p>Execução: Inspetor Luí Maia</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:

À consideração do Subinspetor-Geral, Dr. Mário Rui Tavares da Silva:

Concordo com o vertido no presente relatório, nomeadamente com as conclusões e recomendações (A. a CC.), alertando para a necessidade da CMP, comunicar à IGF, no prazo de 60 dias a contar da receção do relatório, o respetivo acatamento).

Proponho encaminhamento ao Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento para efeitos do previsto nos itens 4.1. a. 4.4..

Manuela Garrido
Inspetora de Finanças Diretora

DESPACHO:

Concordo com as propostas de fls 47 e 48, designadamente, as constantes dos pontos 4.1.e.4.2..

Quanto às propostas referidas nos pontos 4.3. e 4.4., a IGF deverá apreciar as evidências da correção, pelo Município de Arganil, das irregularidades detetadas nesta auditoria, no termo do prazo indicado.

Submeto o presente Relatório à consideração de S.E. o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, devendo o mesmo ser enviado ao Senhor Secretário de Estado da Administração Local, na sequência do despacho de articulação de suas Excelências a Ministra de Estado e das Finanças e o Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional, de 21 de julho de 2014.

(Por delegação de competências, nos termos da al. b) do n.º 6 do Despacho n.º 6147/2015, de 25 de maio, do Sr Inspetor-Geral de Finanças).

Subinspetora-Geral

ANA PAULA PEREIRA
COSME FRANCO
BARATA SALGUEIRO
2015.08.10 14:03:25
+01'00'

RELATÓRIO N.º 2331/2014

PROCESSO N.º 2014/185/B1/593

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE ARGANIL - CONTROLO DO URBANISMO

SUMÁRIO EXECUTIVO

CONTEÚDOS

Pág. 10	AUSÊNCIA DE PLANEAMENTO URBANÍSTICO
Pág. 17	DEFICIÊNCIAS NOS REGULAMENTOS MUNICIPAIS (PDM, RMUE, RLCTM)
Pág. 24 e 34	VIOLAÇÕES DO PDM
Pág. 26	ERROS NA LIQUIDAÇÃO E COBRANÇA DE TAXAS E COMPENSAÇÕES URBANÍSTICAS
Pág. 37	ISENÇÕES INDEVIDAS EM CONTRATO PARA PLANEAMENTO

1. Tendo em conta os elementos recolhidos e as evidências obtidas (Cfr. **ANEXOS 1 A 14**), a análise e avaliação das mesmas (Cfr. **Cap. 2**) e os resultados do procedimento de contraditório (Cfr. **ANEXOS 15 E 16** e respetiva apreciação vertida no texto do relatório), os principais resultados desta auditoria são, em síntese, os seguintes:

1.1. A atividade de planeamento urbanístico do município é praticamente nula desde a publicação do PDM de 1995, há 19 anos, não tendo sido usados os seus poderes regulamentar, tributário e de investimento, face ao sobredimensionamento dos perímetros urbanos, para consolidar os núcleos urbanos existentes e controlar as áreas de expansão, com vista a racionalizar os custos municipais com a construção e manutenção de infraestruturas e equipamentos.

Ausência de planeamento urbanístico

Falta de medidas de racionalização dos custos com infraestruturas

1.2. No triénio analisado (2011/2013), o montante das taxas urbanísticas arrecadadas, representou em média apenas 0,48% e 0,31%, respetivamente, do montante global das receitas correntes e do total das receitas do Município, assumindo ainda, a *taxa municipal de urbanização*, um peso ínfimo no cômputo dos custos/encargos da autarquia com a execução, manutenção e reforço de infraestruturas (0,03%), sendo totalmente insuficiente para financiar ou compensar esses custos.

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

1.3. O art.º 4.º do RMEU, ao estabelecer as operações urbanísticas de impacte semelhante a uma operação de loteamento, extravasou o âmbito da previsão do art.º 57.º, n.º 5, do RJUE, pelo que se encontra ferido de nulidade.

Nulidade do artº 4º do RMEU

1.4. Não existe fundamentação dos critérios utilizados para o cálculo das taxas urbanísticas e, especificamente, da TMI, mormente quanto à fundamentação económico-financeira relativa ao seu valor, nem em matéria de isenções e compensações, o que inquina de nulidade o RGTTLMA (art.º 8.º, n.º 2 do RGTAL).

Inexistência de fundamentação específica em matéria de TMI e isenções

1.5. O artº 49º do RGTTLMA viola a previsão do art.º 116º, n.º 3 do RJUE, ao restringir as operações urbanísticas sujeitas à TMU/TMI.

Nulidade do artº 49º do RGTTLMA

1.6. Detetou-se uma situação de licenciamento urbanístico em violação do regulamento do Plano Diretor Municipal, geradora da nulidade dos respetivos atos de licenciamento (proc. de obras n.º 44/2011).

Invalidez de 1 dos 13 atos de licenciamento analisados

1.7. Registaram-se múltiplos erros e irregularidades em matéria de liquidação e cobrança das taxas e compensações urbanísticas,

Erros substanciais na liquidação e

designadamente, a aplicação errada das fórmulas regulamentares e falta de reporte à data dos atos de licenciamento, inexistindo qualquer controlo, *a posteriori*, do cálculo dessas taxas e compensações.

- 1.8. Os erros verificados resultaram num prejuízo para os requerentes de €75,25, €15,30 e €1 938,68, relativos a taxa administrativa pela emissão da licença, taxa de urbanização e compensação pela não cedência de áreas para espaços verdes e equipamentos de utilização coletiva, respetivamente.
- 1.9. Os factos descritos são passíveis de gerar a eventual responsabilidade financeira dos eventuais responsáveis, se não promoverem e demonstrarem a correção dos erros detetados pela IGF, no prazo de 60 dias a contar da data da receção deste Relatório.
- 1.10. Na 2ª e 3ª alterações ao loteamento municipal da Zona Industrial da Relvinha Oeste, não são cumpridos no lote 1 os parâmetros de dimensionamento previstos na portaria nº 216-B/2008, de 3/mar para estacionamento privado.
- 1.11. Para cativar investimento para o concelho, a autarquia vendeu 2 lotes industriais desse loteamento municipal a €3/m², que lhe custaram cerca de 5 vezes mais - €15/m².
- 1.12. Nas medidas de tutela de legalidade, quando são decretados embargos de alguma obra, nem sempre são aplicadas as medidas sequenciais, quando a sua regularização se arrasta
- 1.13. O contrato para planeamento que originou o PP da Quinta da Estafeira parece isentar, indevidamente, na sua cláusula VII, o pagamento das taxas e encargos decorrentes das operações urbanísticas que ali venham a ocorrer.
- 1.14. Foi detetada a seguinte situação de risco não incluída no PGRIC: não cobrança ou cobrança não uniforme de taxas e compensações urbanísticas.

cobrança de taxas e compensações urbanísticas

Prejuízo global de mC2,03 para os requerentes

Invalidez dos atos de licenciamento

Venda de lotes industriais municipais a 1/5 do seu custo

Resistência na aplicação de medidas de tutela da legalidade

Isenção indevida de taxas e compensações no PP da Quinta da Estafeira

Situação de risco não prevista no PGRIC

ÍNDICE

1. Introdução	8
1.1 Enquadramento	8
1.2 Objetivos	8
1.3 Âmbito.....	9
1.3.1 Funcional	9
1.3.2 Temporal	9
1.4 Metodologia.....	9
1.4.1 Fases.....	9
1.4.2 Critérios.....	9
1.4.3 Técnicas.....	10
1.5 Condicionamentos	10
1.6 Contraditório	10
2. Resultados da Auditoria.....	10
2.1. Planeamento urbanístico e expansão urbana.....	10
2.1.1. Planos municipais de ordenamento do território em vigor.....	10
2.1.2. Análise quantitativa dos perímetros urbanos.....	12
2.2. Taxas urbanísticas.....	15
2.3. Regulamento do PDM e regulamentos municipais	17
2.3.1. Regulamento do PDM.....	18
2.3.2. RMEU	18
2.3.3. RGTTLMA	20
2.4. Gestão Urbanística	22
2.4.1. Competências	22
2.4.2. Amostra	23
2.4.3. Conformidade das operações urbanísticas com o PDM e outras normas	24
2.4.4. Liquidação e cobrança das taxas urbanísticas	26
2.5. Zona Industrial da Relvinha Oeste	34
2.5.1. Conformidade com o PDM	34
2.5.2. Custo do investimento	35

2.6.	Fiscalização municipal e processos de contraordenação	36
2.7.	Medidas de tutela de legalidade	37
2.8.	Contratos de planeamento, permutas e contratos de urbanização.....	37
2.9.	Norma de controlo interno, aplicações informáticas e plano de gestão de riscos 39	
2.9.1.	Fragilidades no controlo interno	39
2.9.2.	Norma de controlo interno e aplicações informáticas.....	40
2.9.3.	Plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas	41
4.	Proposta.....	47

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Abc	Área Bruta de Construção
AIRC	Associação Informática da Região Centro
AM	Assembleia Municipal
CM	Câmara Municipal
CMA	Câmara Municipal da Arganil
DAGF	Divisão Administrativa Geral e Financeira
DGU	Divisão de Gestão Urbanística
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
IGAT	Inspeção-Geral da Administração do Território
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IMI	Imposto Municipal de Imóveis
IMT	Imposto Municipal de Transações
INE	Instituto Nacional de Estatística
IUC	Imposto Único de Circulação
MA	Município de Arganil
PA	Plano de Atividades
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PDM	Plano Diretor Municipal
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos e Infrações Conexas
PU	Plano de Urbanização
PP	Pano de Pormenor
PPI	Plano Plurianual de Investimento
RGTL	Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
RGTTLMA	Regulamento Geral e Tabelas e Taxas do Município de Arganil
ROSM	Regulamento Organizacional dos Serviços Municipais
SAG	Subunidade da Administração Geral
SCA	Sistema de Contabilidade Autárquica
SGD	Sistema de Gestão Documental
SNIT	Sistema Nacional de Informação Territorial
SPO	Sistema de Processos de Obras
TAX	Taxas
TMU/TMI	Taxa pela Realização, Manutenção e Reforço de Infraestruturas Urbanísticas

LISTA DE FIGURAS

QUADROS

QUADRO 1 – Evolução demográfica do Município de Arganil (Censos INE).....	12
QUADRO 2 – Perímetros urbanos do PDM e da Revisão do PDM	12
QUADRO 3 – Perímetros urbanos do PDM Vs evolução demográfica	13
Quadro 4 – Perímetros urbanos da Revisão do PDM Vs evolução demográfica	13
QUADRO 5 – Peso das taxas urbanísticas e dos impostos municipais na receita municipal	15
QUADRO 6– Taxas urbanísticas cobradas no triénio (2011/2013)	16
QUADRO 7 – Investimento em Infraestruturas Gerais/Despesa Total e de Capital (2011/2013)	16
QUADRO 8 – Universo das operações aprovadas no triénio 2011/2013	23
QUADRO 9 – Amostra selecionada no triénio 2011/2013	24
Quadro 10 – Erros no cálculo das taxas administrativas.....	28
Quadro 11 – Erros no cálculo da TMI.....	29
Quadro 12 – Falta de liquidação/cobrança da TMI por aplicação de norma ilegal	29
Quadro 13 – Erros no cálculo das compensações	30
Quadro 14 – Falta de liquidação/cobrança de compensação	32
Quadro 15 – Custo do investimento na Zona Industrial Relvinha Oeste	35

1. INTRODUÇÃO

1.1 Enquadramento

A presente auditoria enquadra-se no Projeto "Controlo do Urbanismo na Administração Local Autárquica", previsto no Plano de atividades (PA) da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) para 2014.

1.2 Objetivos

Esta ação ao Município de Arganil (MA) teve como **objetivo geral**:

A avaliação da política de planeamento territorial, gestão e fiscalização urbanística do Município, mormente nas suas componentes financeira, patrimonial e de legalidade.

Nesta medida, constituíram os seus **objetivos específicos**:

- a) Analisar o planeamento urbanístico, tendo em conta os recursos financeiros afetos e a sua origem;
- b) Apreciar a adequação dos regulamentos municipais com relevância para a área da gestão urbanística;
- c) Verificar a legalidade, bem como a prossecução do interesse público municipal no âmbito das operações urbanísticas;
- d) Analisar a regularidade da instauração, instrução e conclusão, em matéria de ilícitos urbanísticos, dos procedimentos de contraordenação e da aplicação de medidas de tutela de legalidade;
- e) Verificar a legalidade e o equilíbrio financeiro da contratualização urbanística municipal, nomeadamente, em contratos de planeamento, de urbanização e de permuta, aquisição e venda de imóveis, celebrados entre o Município e particulares

Além dos objetivos descritos, foi também objeto da presente ação:

- i. A análise de queixas, denúncias, participações e exposições, existentes na IGF à data do início da sua realização; e
- ii. A apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCCIC) da autarquia, nos aspetos relacionados com o urbanismo.

1.3 Âmbito

1.3.1 Funcional

A presente auditoria incidiu sobre o Município de Arganil (MA), na Divisão de Gestão Urbanística (DGU), onde está integrada a área das Obras Particulares, com a responsabilidade do planeamento territorial, a gestão urbanística e a fiscalização urbanística¹.

1.3.2 Temporal

A auditoria, proeminentemente, abrangeu o triénio de 2011 a 2013.

1.4 Metodologia

O desenvolvimento desta ação obedeceu às seguintes fases e aos procedimentos de controlo previstos no Guião de Controlo do Ordenamento do Território e do Urbanismo nas Autarquias Locais²:

1.4.1 Fases

a) O planeamento da ação implicou, nomeadamente, os trabalhos de:

- Levantamento e análise preliminar na autarquia da informação financeira e outra relevante para a auditoria, nomeadamente o universo a auditar;
- Análise da estrutura orgânica dos serviços municipais;
- Identificação dos procedimentos utilizados e dos respetivos intervenientes;
- Seleção das amostras e
- Elaboração do plano da ação.

b) A execução da ação obedeceu aos seguintes procedimentos:

- Análise do sistema de controlo interno instituído em matéria do urbanismo;
- Realização de testes de conformidade e substantivos;
- Análise do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e
- Elaboração do projeto de relatório.

1.4.2 Critérios

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

- Quadro legal e contratual e
- Sistema de controlo interno.

¹ Regulamento da Estrutura de Organização dos Serviços Municipais, aprovado pela Câmara e Assembleia Municipais, respetivamente, em 21/set/2010 e 25/set/2010, publicado na II.ª Série do DR, n.º 19, de 27/jan/2011 (art.º 12.º, 30.º, 31.º e 32.º).

² Informação n.º 289/2013, aprovada superiormente em 8/mar/2013.

1.4.3 Técnicas

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

- Análise documental;
- Tratamento e análise de dados financeiros e urbanísticos e
- Realização de entrevistas informais.

1.5 Condicionamentos

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

1.6 Contraditório

O projeto de relatório foi submetido a contraditório formal por parte da Câmara Municipal de Arganil, 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 15** "Contraditório Institucional - Resposta da Entidade Auditada".

Foi também 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, aos eventuais responsáveis identificados no **Anexo 16** "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

2.1.1. Planos municipais de ordenamento do território em vigor

O MA, conforme listagem fornecida pelos serviços e consulta ao SNIT (Sistema Nacional de Informação Territorial) – www.dgterritorio.pt, com abrangência ao período temporal da ação, **válidos e plenamente eficazes**, dispõe dos seguintes instrumentos de planeamento urbanístico municipais:

- ✓ **Plano Diretor Municipal (PDM) de 1995³**, que foi **alterado em 2008 e 2010⁴**.

³ Ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros 143/95, publicada na I.ª Série-B do DR, n.º 269, de 21/nov/95.

✓ **Plano de Pormenor (PP)** da Quinta da Estafeira de 2013⁵.

Existem, ainda, com abrangência no território municipal, outros instrumentos de gestão territorial de responsabilidade supramunicipal (administração regional e nacional), vinculativos da administração pública e, alguns, de aplicação direta aos particulares⁶.

O PDM de Arganil que data de 1995, **encontra-se muito desajustado**, tendo as duas alterações ocorrido para aspetos pontuais, face ao caráter dinâmico que deve estar subjacente aos planos e ao quadro legal que vigorava àquela data e ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), posteriormente entrado em vigor e subseqüentes alterações⁷.

Por sua vez, o Município não procedeu, complementarmente à entrada em vigor do PDM, à elaboração dos instrumentos de planeamento de âmbito mais restrito (Planos de Urbanização e Planos de Pormenor - PU e PP), mesmo nas situações em que o regulamento daquele plano prevê a sua elaboração para as localidades de Arganil, Coja e Sarzedo⁸, à exceção do PP, acima identificado, ou, em sua substituição, à delimitação de unidades de execução que a legislação mais recente do RJIGT contempla⁹.

Estes instrumentos de ordem inferior são os apropriados para promover a contenção e consolidação dos perímetros urbanos, bem como o preenchimento de espaços vazios dentro dos perímetros existentes, de forma a controlar e ordenar a expansão urbana e ajustar o dimensionamento dos sistemas de infraestruturas, equipamentos públicos e espaços verdes, às reais necessidades das populações residentes.

O único PP eficaz no município, da Quinta da Estafeira, por sinal de iniciativa particular, com quem a autarquia celebrou um contrato para planeamento, não tem qualquer

⁴ Alterações aprovadas pela AM, em 23/fev/2008 e 25/set/2010, publicadas, respetivamente, na I.ª Série-B do DR de 13/mar/2008 e 15/out/2010 (aviso n.º 20506/2010).

⁵ PP aprovado pela Assembleia Municipal, em 25/abr/2013, publicado pelo aviso n.º 11016/2013, de 4/set/2013, na II.ª Série-B do DR, n.º 170.

⁶

- ✓ Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território – **PNPOT** (Lei 58/2007, publicada na I.ª Série do DR, n.º 170, de 4/set/2007);
- ✓ Plano Regional de Ordenamento Florestal do Pinhal Interior Norte – **PROF-PIN** (Decreto Regulamentar 9/2006, publicado no DR, n.º 138, I.ª Série, de 19/jul/2006);
- ✓ Plano de Ordenamento da Albufeira de Fronhas – **POAF** (Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2009, publicada no DR n.º 90, I.ª Série, de 11/mar/2009);
- ✓ Plano da Bacia Hidrográfica do Mondego – **PBHM** (Decreto Regulamentar 9/2002, publicado no DR, n.º 51, I.ª Série-B, de 1/mar/2002);
- ✓ Plano Regional de Ordenamento do Território para a Zona Envolvente das Barragens de Aguieira, Coiço e Fronhas – **PROZAG** (Dec.º Regulamentar n.º 22/92, de 25/set, publicado no DR, n.º 222, I.ª Série-B, de 25/set/1992); e
- ✓ Plano de Ordenamento da Área de Paisagem Protegida da Serra do Açor – **POAPPSA** (Resolução do Conselho de Ministros n.º 183/2008, publicado no DR n.º 163, I.ª série, de 24/nov/2008).

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

⁸ Art.º 57º, n.º 1 do PDM.

⁹ Fernanda Paula Oliveira, As virtualidades das Unidades de Execução Num Novo Modelo de Ocupação do Território: Alternativa aos Planos de Pormenor ou outra via de Concertação de interesses no Direito do Urbanismo?, na Revista de Direito Regional e Local, n.º 2 (Abril/Junho de 2008), p.ºs 17 e segs.

expressão na área do território municipal, pois corresponde apenas a 0,003% daquela área¹⁰.

ANEXO 1

O Município, complementarmente ao PDM, em processo de revisão, apenas elaborou um instrumento de planeamento de âmbito mais restrito, através de um contrato de planeamento com um particular.

2.1.2. Análise quantitativa dos perímetros urbanos

Para além da desatualização do PDM, os **perímetros urbanos que este propõe mostram-se sobredimensionados**, sobretudo tendo em consideração o decréscimo populacional de 21,7% registado no concelho nas últimas três décadas, com taxas de crescimento negativas, de 10,20%, 2,2% e 11%, respetivamente, por década.

QUADRO 1 – EVOLUÇÃO DEMOGRÁFICA DO MUNICÍPIO DE ARGANIL (CENSOS INE)

População residente (hab)				Variação (%)			
1981	1991	2001	2011	1981-1991	1991-2001	2001-2011	1981-2011
15.507	13.926	13.623	12.145	-10,20%	-2,18%	-10,85%	-21,68%

QUADRO 2 – PERÍMETROS URBANOS DO PDM E DA REVISÃO DO PDM

Tipo de solo urbano	Área de solo urbano (ha)		
	PDM 1995	Revisão do PDM 2013	Variação 1995-2013 (%)
Consolidado	525,42	958,80	82,48%
Não consolidado/de expansão	989,08	542,40	-45,16%
Total	1.514,50	1.501,20	-0,88%

Fonte: Dados fornecidos pela DGU

Com efeito, verifica-se que o **PDM de Arganil (1995)** prevê um **acréscimo de áreas** de ocupação para futura expansão urbana de **188%**¹¹, com base no crescimento populacional registado na década anterior (1981/91), que aliás foi negativo, de 10,20%, sendo por isso, claríssimo, o sobredimensionamento das mesmas¹².

Isto significa que, caso se concretizassem as previsões que constam no PDM de Arganil, seria possível acolher uma população total de 40.141 habitantes, quando a população residente verificada em 2001 se limitou a 13.623 habitantes.

¹⁰ Área do PP da Estafeira = 9,8 ha; Área do concelho de Arganil = 332.00 ha.

¹¹ 989,08 ha / 525,42 ha = 188%

¹² O dimensionamento das áreas urbanizáveis de expansão previstas no PDM de Arganil de 1995, para o prazo expectável de 10 anos (Cfr artº 19º do DL nº 69/90, de 2/mar), deveria ter-se baseado na evolução demográfica registada entre 1981 e 1991.

QUADRO 3 – PERÍMETROS URBANOS DO PDM Vs EVOLUÇÃO DEMOGRÁFICA

Município	População residente 1991	Solo urbano consolidado	Densidade populacional	Solo urbano de expansão	Potenciais novos residentes*	População Total Possível em 2001
	(hab)	(ha)	(hab/ha)	(ha)	(hab)	(hab)
	(1)	(2)	(3) = (1)/(2)	(4)	(5) = (3) × (4)	(6) = (1) + (5)
Arganil	13926	525,42	26,5	989,08	26215,1	40141,1

* Estimativa obtida com base nos seguintes pressupostos: 1. Admite-se que aos espaços urbanos existentes corresponde a população residente em 1991; 2. Aplica-se às zonas de expansão a densidade obtida com base na população residente em 1991.

Efetuando o exercício anterior para a **revisão do PDM em curso**, verifica-se que, mesmo num cenário marcado pelo **decréscimo populacional** registado nas duas décadas anteriores, de **2,18% e 10,85%**, respetivamente, a revisão prevê um **acréscimo de áreas** de ocupação para futura expansão urbana de **57%**¹³, continuando a ser, por isso, claro, o sobredimensionamento das mesmas¹⁴.

Note-se que, na revisão do PDM, o solo urbanizado/consolidado aumenta 433,38 ha¹⁵, devido à ocupação efetiva, no período temporal compreendido 1995 e 2013 em que vigorou o PDM de 1995, de 44%¹⁶ das áreas urbanizáveis/de expansão previstas neste último documento. Ou seja, ainda que a população tenha diminuído de 13.926 hab, em 1991, para 12.145 hab, em 2011 (cerca de 13%), a expansão das infraestruturas e do edificado ocupou, nesse período, mais 44% do solo concelhio que ocupava, o que demonstra o aumento da dispersão da urbanização e da população pelo território concelhio, conforme se constata pela diminuição abrupta da densidade populacional em solo urbanizado/consolidado, que passou de 26,5 hab/ha, em 1995, para 12,7 ha, em 2013.

Isto significa que, mesmo neste cenário de baixa densidade populacional (que deverá ser contrariado), caso se vierem a concretizar as previsões que constam na revisão do PDM de Arganil, será possível acolher no prazo expectável de vigência do Plano após revisão, uma população total de 19.015 habitantes, cenário totalmente irrealista no contexto atual de decréscimo demográfico acentuado do concelho de Arganil.

QUADRO 4 – PERÍMETROS URBANOS DA REVISÃO DO PDM Vs EVOLUÇÃO DEMOGRÁFICA

Município	População residente 2011	Solo urbano consolidado	Densidade populacional	Solo urbano de expansão	Potenciais novos residentes*	População Total Possível em 2021
	(hab)	(ha)	(hab/ha)	(ha)	(hab)	(hab)
	(1)	(2)	(3) = (1)/(2)	(4)	(5) = (3) × (4)	(6) = (1) + (5)
Arganil	12145	958,8	12,7	542,4	6870,5	19015,5

* Estimativa obtida com base nos seguintes pressupostos: 1. Admite-se que aos espaços urbanos existentes corresponde a população residente em 2011; 2. Aplica-se às zonas de expansão a densidade obtida com base na população residente em 2011.

¹³ 542,40 ha / 958,80 ha = 57%

¹⁴ Admite-se que o dimensionamento das áreas urbanizáveis de expansão previstas na revisão de 2013, para o prazo expectável de 10 anos, se terá baseado na evolução demográfica nas duas décadas anteriores (1991/2001 e 2001/2011).

¹⁵ 958,80 ha – 525,42 ha = 433,38 ha

¹⁶ 433,38 ha/ 989,08 ha = 44%

O sobredimensionamento excessivo de áreas para futura expansão urbana verificado em Arganil é contrário ao princípio de consolidação dos núcleos urbanos existentes e de faseamento controlado das áreas de expansão, face à evolução demográfica estimada, que está subjacente a uma correta gestão dos recursos disponíveis e à rentabilização das infraestruturas e de outros investimentos.

Num cenário em que o município, ainda que em decréscimo populacional, tenha uma atitude passiva em relação ao mercado de solos e à produção de solo urbano (tal como sucede em Arganil¹⁷), considera-se que a autarquia deve fazer uso dos seus poderes regulamentares, tributário e de investimento em infraestruturas de modo a induzir e incentivar o crescimento urbano para determinadas zonas que considere prioritárias.

Desta forma, contrariar-se-ia a dispersão do povoamento e conseqüente expansão irracional e não controlada da ocupação edificada do solo e das infraestruturas, bem como a inerente sobrecarga do erário público municipal com a execução e manutenção das mesmas.

O PDM de Arganil e a revisão em curso apresentam perímetros urbanos sobredimensionados, que contrariam o princípio de consolidação dos núcleos urbanos existentes e de faseamento controlado das áreas de expansão, subjacente a uma correta gestão dos recursos disponíveis e à rentabilização das infraestruturas e equipamentos.

Além do **sobredimensionamento verificado dos perímetros urbanos**, o próprio **PDM contém uma norma no seu regulamento (art.º 35.º, n.º 2) que possibilita**, dentro de determinados pressupostos, **a construção fora desses perímetros urbanos** delimitados na planta de ordenamento, o que acabou por potenciar ainda mais a dispersão/disseminação das construções e das respetivas infraestruturas¹⁸.

O próprio PDM contém uma norma que possibilita a construção fora dos perímetros urbanos delimitados na planta de ordenamento, já de si sobredimensionados, o que potenciou ainda mais a dispersão das construções e das respetivas infraestruturas.

No **contraditório institucional**, a autarquia, quanto à matéria vertida nos itens 2.1.1. e 2.1.2., alega que:

- ✓ O processo de revisão do PDM, bem como todas as opções de planeamento urbanístico do Município estão a ser levadas a cabo, dentro da legalidade, e com a devida aprovação das instâncias que, nos termos do RJIGT, têm legitimidade para acompanhar e pronunciar-se relativamente a tais opções;
- ✓ Todas as opções estratégicas deste Município, entre as quais as relativas à delimitação dos aglomerados urbanos, mereceram por Comissão de Acompanhamento (CA) do PDM de Arganil concordância e aprovação;

¹⁷ Com exceção da Zona Industrial da Relvinha, onde o Município adquiriu terrenos, executou infraestruturas e vendeu lotes a preços simbólicos para cativar investimento industrial, embora sobrecarregando o orçamento municipal.

¹⁸ No âmbito da revisão do PDM de Arganil, Relatório de Fundamentação das Opções do Plano (Novembro de 2012), pag.º 53 e 54.

- ✓ Do processo de revisão do PDM resultam também delimitações de unidades de execução que não se encontravam delimitadas no PDM ainda vigente, resultado das opções estratégicas definidas por este executivo municipal;
- ✓ O Município de Arganil tem em curso um processo que assegura a tomada de opções em conformidade com aquelas que são as reais necessidades do Concelho de Arganil, resultado de um longo, demorado e exaustivo percurso que, encontrando-se na sua reta final, demonstra que todos os esforços foram envidados no sentido de conformar aquelas necessidades com o cumprimento de toda a legislação e interesses de todas as entidades necessariamente envolvidas no mesmo.

Os argumentos apresentados pela autarquia no contraditório não põem em causa as conclusões do projeto de relatório, pelo que se mantêm.

2.2. Taxas urbanísticas

QUADRO 5 – PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS E DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA MUNICIPAL

RECEITAS MUNICIPAIS	2011	2012	2013	TRIÉNIO 2011/2012/2013
TOTAL (1)	12.983.172,27	13.989.186,53	11.180.913,38	38.153.272,18
CORRENTE (2)	7.761.962,00	7.844.002,60	9.211.341,22	24.817.305,82
TAXAS URBANÍSTICAS (3)	38.589,99	47.241,79	32.333,03	118.164,81
IMPOSTOS MUNICIPAIS (4)	1.341.833,46	1.319.897,80	1.612.476,63	4.274.207,89
PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS NA RECEITA TOTAL (3)/(1)	0,30%	0,34%	0,29%	0,31%
PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS NA RECEITA CORRENTE (3)/(2)	0,50%	0,60%	0,35%	0,48%
PESO DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA TOTAL (4)/(1)	10,34%	9,44%	14,42%	11,20%
PESO DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA CORRENTE (4)/(2)	17,29%	16,83%	17,51%	17,22%

As receitas das taxas urbanísticas (incluindo taxas administrativas, taxa municipal de urbanização (TMU) e compensações em numerário), têm uma expressão muito reduzida na receita do município, sendo muito inferior, designadamente, à dos impostos municipais (incluindo IMI, IMT e IUC).

As taxas urbanísticas, no triénio de **2011 a 2013**, representaram apenas **0,31% e 0,48% das receitas total e corrente do Município**, respetivamente, enquanto os impostos municipais no seu conjunto, para os mesmos anos ascenderam a 11,20% e 17,22% dessas receitas, respetivamente.

Como deixámos dito, no período em análise, o investimento na urbanização correspondeu a M€12,5, enquanto as receitas das taxas urbanísticas, incluindo as compensações urbanísticas, se quedaram em m€118.

A quase totalidade deste montante corresponde a **taxas devidas pela emissão dos documentos ao titular das operações urbanísticas** e representou aproximadamente **90%**, remanescendo **7% a título de compensações** em numerário pela não cedência de áreas destinadas a espaços verdes e equipamentos de utilização coletiva, e somente **3% como taxa municipal de urbanização**, conforme se constata no quadro seguinte.

QUADRO 6 – TAXAS URBANÍSTICAS COBRADAS NO TRIÉNIO (2011/2013)

(Valores em €)

TAXAS URBANÍSTICAS	2011	2012	2013	TRIÉNIO 2011/2012/2013	%
POR EMISSÃO DE LICENÇAS	35.795,48	40.808,50	30.013,85	106.617,83	90,23
T.M.U. = TMI	954,03	1.488,76	1.142,40	3.585,19	3,03
COMPENSAÇÕES EM NUMERÁRIO	1.840,48	4.944,53	1.176,78	7.961,79	6,74
TOTAL	38.589,99	47.241,79	32.333,03	118.164,81	100,00

Fonte: Documentos de prestação de contas de 2011 a 2013 e informações prestadas pela DGU

Constituindo a **TMU** a contraprestação devida ao Município pelos encargos suportados com a realização, a manutenção e o reforço de infraestruturas urbanísticas, esta receita, nos anos analisados, manifesta-se **absolutamente insuficiente para financiar as infraestruturas gerais** da urbanização, representando apenas **0,03% do seu custo**, como se pode verificar no quadro infra.

QUADRO 7 – Investimento em Infraestruturas Gerais/Despesa Total e de Capital (2011/2013)

PPI / ANO	2011	2012	2013	2011 / 2012 / 2013
INFRAESTRUTURAS VIÁRIAS	1.077.191,78	1.358.681,20	836.123,48	3.271.996,46
EQUIPAMENTOS PÚBLICOS	4.356.642,22	4.034.238,69	364.326,07	8.755.206,98
ESPAÇOS VERDES	150.688,28	217.869,05	122.118,95	490.676,28
TOTAL (INFRAESTRUTURAS-GERAIS) (1)	5.584.522,28	5.610.788,94	1.322.568,50	12.517.879,72
DESPESA TOTAL DO MUNICÍPIO (2)	14.453.607,25	14.318.146,40	10.436.896,36	39.208.650,01
DESPESA DE CAPITAL DO MUNICÍPIO (3)	6.844.458,08	6.793.619,76	2.873.962,52	16.512.040,36
PESO DO CUSTO DAS INFRAESTRUTURAS GERAIS NA DESPESA TOTAL DO MUNICÍPIO (1)/(2)	38,64%	39,19%	12,67%	31,93%
PESO DO CUSTO DAS INFRAESTRUTURAS GERAIS NA DESPESA DE CAPITAL DO MUNICÍPIO (1)/(3)	81,59%	82,59%	46,02%	75,81%
RECEITA REFERENTE À TMU (4)	954,03	1.488,76	1.142,40	3.585,19
PESO DA TMU NO CUSTO DAS INFRAESTRUTURAS GERAIS (4)/(1)	0,02%	0,03%	0,09%	0,03%

Fonte: PPI dos anos de 2011, 2012 e 2013 e informações prestadas pela DGU

As receitas provenientes das TMU não só são insuficientes para financiar os custos das infraestruturas gerais que lhe estão associados como se encontram muito aquém desses mesmos custos.

No **contraditório institucional**, a autarquia, quanto às taxas urbanísticas municipais, alega que:

- ✓ Não obstante reconhecer a necessidade premente de revisão global de alguns dos regulamentos em vigor, mais concretamente, para este efeito, o RGTTLORMA¹⁹ e o RMEU²⁰, as taxas determinadas nesses Regulamentos são fruto das opções do Município, uma vez que, ao abrigo da sua autonomia financeira, foi claramente assumida uma subsidiação suportada pela autarquia;
- ✓ A Câmara Municipal considera salutar não estar dependente das receitas relacionadas com a atividade da construção civil;
- ✓ Porém, assim que encetadas as revisões dos regulamentos mencionados, terá oportunidade para, no seguimento da recomendação da IGF, ponderar a aproximação do valor da taxa municipal aos custos que ela visa compensar.

Os argumentos apresentados pela autarquia no contraditório não põem em causa as conclusões do projeto de relatório, pelo que se mantêm.

2.3. Regulamento do PDM e regulamentos municipais

Em matéria de gestão urbanística, em especial na urbanização e edificação, a abranger o período temporal da ação, o Município dispôs dos seguintes regulamentos:

- ✓ **Regulamento do PDM** publicado em 21/nov/1995²¹, entretanto alterado em 2008 e 2010²²;
- ✓ **Regulamento Municipal de Edificação e Urbanização (RMEU)**, publicado no DR, II.ª Série, de 10/jan/2011²³;
- ✓ **Regulamento Geral e Tabela de Taxas e Licenças do Município de Arganil (RGTTLMA)**, publicado no DR, II.ª Série, de 5/mai/2010²⁴;
- ✓ **Regulamento Geral e Tabela de Taxas e Licenças do Município de Arganil (RGTTLMA)**, publicado no DR, II.ª Série, de 13/ago/2012²⁵;

¹⁹ Regulamento Geral e Tabela de Taxas, Licenças e Outras Receitas do Município de Arganil.

²⁰ Regulamento Municipal de Edificação e Urbanização.

²¹ Ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros 143/95, publicada na I.ª Série-B do DR, n.º 269, de 21/nov/95.

²² Alterações aprovadas pela AM, em 23/fev/2008 e 25/set/2010, publicadas, respetivamente, na I.ª Série-B do DR de 13/mar/2008 e 15/out/2010 (aviso n.º 20506/2010).

²³ Regulamento aprovado pela Câmara e Assembleia Municipais, respetivamente em 14/dez/2010 e 18/dez/2010. O anterior RMEU foi publicado na II.ª Série do DR de 18/set/2003.

²⁴ Regulamento aprovado pelas Câmara e Assembleia Municipais, respetivamente, em 6/abr/2010 e 17/abr/2010. O anterior RGTTLMA entrou em vigor a 19/fev/2009.

²⁵ Regulamento aprovado pela Câmara e Assembleia Municipais, respetivamente, em 5/jun/2012 e 23/jun/2010.

2.3.1. Regulamento do PDM

O PDM em vigor que, como já deixámos dito, data de 1995, encontra-se completamente desatualizado, dado nunca ter sido revisto nestes anos, e as alterações a que foi sujeito visavam a sua compatibilização com o novo regime da Reserva Ecológica Nacional e permitir a construção de infraestruturas de produção e transporte de eletricidade (energias renováveis) em espaço classificado de Agro-Silvo-Pastoril.

O PDM não faz uma individualização, enquanto uso dominante do solo, de espaços urbanos e espaços urbanizáveis, na aceção do Decreto-Lei nº 69/90, de 2/mar (artº 28º), ao abrigo do qual foi aprovado.

Por sua vez, a possibilidade que o PDM permite de edificações fora dos espaços urbanos, designadamente através da prerrogativa contemplada no art.º 35º, n.º 2, do respetivo regulamento, potencia a disseminação da construção pelo território municipal.

À data da auditoria, o processo de revisão do PDM encontrava-se em fase de ser iniciado o processo de consulta pública, prevendo-se que com a entrada em vigor do novo PDM, através da necessária revisão, propicie a conseqüente ultrapassagem destas questões.

2.3.2. RMEU

O **RMEU** foi aprovado ao abrigo Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE) e respetivas alterações a que o mesmo foi, entretanto, sujeito²⁶.

Este regulamento contempla a concretização do RJUE, no que respeita à urbanização e edificação em matéria de operações urbanísticas, deixando o que se prende com o lançamento, liquidação e cobrança das taxas e demais encargos para regulamentação autónoma.

O **RMEU** prevê e define no seu art.º 4.º as intervenções urbanísticas com impacte semelhante a uma operação de loteamento, dando cumprimento ao disposto no art.º 57º, n.º 5, do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), aplicável a "edifícios contíguos e funcionalmente ligados entre si", **não prevendo**, contudo, as operações urbanísticas que devem ser consideradas como de **impacte relevante**, atento o disposto no art.º 44º, n.º 5, daquele mesmo regime.

Esta falta de previsão de operações urbanísticas, consideradas como de impacte relevante, que não constituam "edifícios contíguos e funcionalmente ligados entre si", pode dispensar da sujeição às cedências e compensações em dinheiro ou em espécie previstas para as operações de loteamento, em relação às quais se justificaria a obrigatoriedade das referidas contrapartidas ao Município, com claro prejuízo para esta entidade.

²⁶ DL n.º 555/99, de 16/dez, alterado pelas Leis n.ºs 13/2000, de 20/jul e 30-A/2000, de 20/dez, pelo DL n.º 177/2001, de 4/jun, pelas Leis n.ºs 15/2002, de 22/fev e 4-A/2003, de 19/fev, pelo DL n.º 157/2006, de 8/ago, pela Lei n.º 60/2007, de 4/set e pelos DL n.ºs 18/2008, de 29/jan, 116/2008, de 4/jul e 26/2010, de 30/mar e pela Lei n.º 28/2010, de 2/set.

Acresce que a maior parte das situações descritas de "Impacte semelhante a uma operação de loteamento" no mencionado artº 4º do RMEU não respeitam necessariamente a "edifícios contíguos e funcionalmente ligados entre si", antes podendo caber no conceito mais alargado de "impacte relevante", previsto no artº 44º, nº 5, do RJUE, que falta regulamentar pelo MA.

Uma vez que o conteúdo do artº 4º do RMEU extravasa claramente a previsão do artº 57º, nº 5, do RJUE, encontra-se ferido de nulidade.

A CMA deverá, por isso, declarar a nulidade do artº 4º do RMEU, sob pena de participação ao Ministério Público junto do TAF de Viseu, e, simultaneamente, proceder a uma alteração ao RMEU com vista a estabelecer a previsão de operações urbanísticas com "Impacte semelhante a uma operação de loteamento" e com "Impacte relevante", nos termos do artº 57º, nº 5, e do artº 44º, nº 5, do RJUE, respetivamente.

No **contraditório institucional**, a autarquia, quanto ao RMEU, alega que:

- ✓ O Município convocou, imediatamente a seguir à receção do projeto de relatório da IGF, em 10/dez/2014, reunião extraordinária do órgão executivo (anexando ata), na qual a CM deliberou, por unanimidade, aprovar as alterações ao artº 4º do RMEU, no sentido de corrigir as ilegalidades apontadas, bem como conceder o período de 30 dias para discussão pública das mesmas, nos termos do artº 118º do CPA;
- ✓ Porém, o limite temporal concedido para dar resposta ao projeto de relatório, não permitiu desencadear quaisquer outras alterações àquele Regulamento relativamente ao qual, o Município reconhece a premente necessidade de revisão e atualização;
- ✓ No futuro, tão breve quanto possível, esse Regulamento será objeto de uma profunda e ponderada revisão.

Na referida ata da reunião extraordinária, de 10/dez/2014, foi proposta e aprovada a seguinte nova redação do artº 4º do RMEU:

"Artigo 4º - Operações urbanísticas com impacte relevante e impacte semelhante a loteamento

1. Para efeitos do nº 5 do artº 44º do RJUE, consideram-se operações urbanísticas com impacte relevante as novas construções, ou a alteração das existentes, que adquiram as características adiante descritas:

- a) Toda e qualquer construção que disponha de mais do que uma caixa de escadas de acesso comum a frações ou unidades independentes;
- b) Que disponham de duas ou mais frações ou unidades independentes destinadas a habitação, indústria ou armazenagem, com acesso direto a partir do espaço exterior;

- c) *Todas aquelas construções e edificações que impliquem a construção ou a remodelação de arruamentos públicos de acesso, exceto as que forem motivadas por correção de alinhamentos;*
- d) *Todas as construções que provoquem uma sobrecarga significativa dos níveis de serviço nas infra -estruturas, e ou ambiente, nomeadamente vias de acesso, tráfego, estacionamento, ruído, redes de abastecimento de água e drenagem de águas residuais e outras.*

2. Os critérios previstos no número anterior são aplicáveis às situações do artº 57º do RJUE relativo a operações urbanísticas com impacte semelhante a loteamento quando respeitem a edifícios contíguos e funcionalmente ligados entre si, determinando, em termos urbanísticos, esse impacte.”

Face ao exposto, a CMA deverá submeter a esta IGF, no prazo de 60 dias a contar da notificação do presente relatório, a publicação em DR do RMEU, com a nova redação do artº 4º, bem como deliberar (em conjunto com a AM) sobre a nulidade desse artigo do RMEU, sob pena de participação ao Ministério Público junto do TAF de Coimbra.

2.3.3. RGTTLMA

O **RGTTLMA de 2010**, entre outras matérias, regulamentou as operações urbanísticas quanto ao lançamento, liquidação e cobrança das taxas e demais encargos, tal como a versão de 2012 que substituiu o anterior e, de diferente, essencialmente, passou a enquadrar o regime fixado, em especial com os Decretos-Leis n.ºs 123/2009, de 21/mai e 498/2011, de 1/abr, para as atividades económicas abrangidas pelo licenciamento zero.

O **RGTTLMA em vigor (2012)**, tal como sucedia com a versão de 2010 que também referenciava na nota justificativa introdutória “...a fundamentação económico-financeira relativa ao valor das taxas...”, refere que constam do anexo II do diploma as taxas e preços referentes a loteamentos e obras de urbanização e respetiva fundamentação económico-financeira.

Porém, do RGTTLMA e de toda a documentação disponibilizada não extraímos quaisquer elementos, mormente através de um relatório de suporte, quanto aos reais critérios e sua fundamentação de índole económica e financeira que nos permita aferir os coeficientes e fatores encontrados e plasmados para o cálculo das taxas urbanísticas, em obediência ao disposto no art.º 8º, nº 2, al. c) do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTL)²⁷

A fundamentação económico-financeira assume especial enfoque em relação à TMU, atenta a especificidade da exigência prevista no art.º 116.º, n.º 5 do RJUE²⁸, a qual deve

²⁷ Lei 53-E/2006, de 29/dez.

²⁸ 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:

tender para uma relação proporcional entre o valor do seu cálculo e o investimento municipal programado na execução, manutenção e reforço das infraestruturas urbanísticas (cobertura do custo).

Igualmente não está evidenciada a fundamentação em relação às isenções que o RGTTLMA prevê no art.º 7.º, nem relativamente às compensações previstas nos art.ºs 43º e 45º desse mesmo regulamento, nos termos da exigência do disposto no art.º 8º, n.º 2, alínea d), do RGTAL.

Por outro lado, a taxa pela realização, manutenção e reforço das infraestruturas urbanísticas abrange a emissão do alvará de licença e a admissão da comunicação prévia de loteamento e de obras de construção ou ampliação em área não abrangida por operações de loteamento, conforme previsão do art.º 6, n.º 1, al. a), do RGTAL, conjugado pelo art.º 116º, n.ºs 2 e 3 do RJUE.

Sobre o âmbito de aplicação da referida taxa, o RGTTLMA, aqui designada de TMI, estipula no art.º 49.º, n.º 1, para o que agora nos interessa, que "*...é devida no licenciamento ou comunicação prévia nas seguintes situações:*

- a) *Loteamentos;*
- b) *Obras de construção e ou de ampliação, que originem aumento do número de fogos e não inseridas em loteamentos."*

Esta redação quanto à aplicação da TMI no MA é igual à que constava em regulamentos anteriores ao que se encontra em vigor, sendo interpretada pelos serviços como só estando sujeita ao pagamento da referida taxa, além dos loteamentos, as construções e ampliações para habitação que originassem aumento de fogos, desde que não inseridas em loteamentos.

Os termos da regulamentação prevista no art.º 49.º do RGTTLMA, exclui algumas operações urbanísticas da sujeição à aplicação da TMI, contrariando o art.º 116, n.º 3 do RJUE que engloba todas as construções e ampliações, não inseridas em loteamento, independentemente do uso que as mesmas possam vir a ter (comércio, serviços, indústria ou armazéns, etc.).

O **art.º 49º do RGTTLMA** ao não incluir todas as construções e ampliações, independentemente do uso que lhes possa ser dado **é ilegal por violar o art.º 116º, n.º 3, do RJUE.**

Deverão, pois, estar previstas em regulamento municipal todas as operações urbanísticas sujeitas ao pagamento da TMU/TMI, por força do já citado art.º 116.º, n.º 3 do RJUE, podendo, contudo, o Município isentar ou reduzir do pagamento de taxas, concretamente desta ou de quaisquer outras, algumas intervenções urbanísticas que a ela estavam

-
- 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.

sujeitas, igualmente pela via regulamentar, como, aliás, sucede, com as situações previstas no art.º 7.º do RGTTLMA e sempre com a devida fundamentação, tendo em consideração o art.º 8.º, n.º 2, alínea d), da Lei n.º 53-E/2006, de 29/dez.

O Município dispõe de um RGTTLMA quanto ao lançamento, liquidação e cobrança das taxas e demais encargos que enferma de algumas ilegalidades, nomeadamente no seu artº 49º, que viola o artº 116º, nº 3, do RJUE.

No **contraditório institucional**, a autarquia, quanto ao RGTTLMA, veio alegar o que atrás já foi referido aquando da análise do RMEU (item 2.3.2.).

Na referida ata da reunião extraordinária, de 10/dez/2014, foi proposta e aprovada a seguinte nova redação do artº 49º do RGTTLORMA:

"Artigo 49º - Âmbito de aplicação da taxa pela realização, manutenção e reforço das infraestruturas urbanísticas

1 — A taxa pela realização, manutenção e reforço das infraestruturas urbanísticas (TMI) é devida no licenciamento ou comunicação prévia nas seguintes operações urbanísticas:

a) Loteamentos;

b) Obras de construção e/ou de ampliação não inseridas em loteamentos ou alvará de obras de urbanização; (...)"

Face ao exposto, a CMA deverá submeter a esta IGF, no prazo de 60 dias a contar da notificação do presente relatório, a publicação em DR do RGTTLORMA, com a nova redação do artº 49º, bem como deliberar (em conjunto com a AM) sobre a nulidade desse artigo do RGTTLORMA, sob pena de participação ao Ministério Público junto do TAF de Coimbra.

2.4. Gestão Urbanística

2.4.1. Competências

O Regulamento Organizacional dos Serviços Municipais (ROSM), atualmente em vigor, foi publicado no DR, II.ª Série, n.º 19, de 27/jan/2011²⁹. Este regulamento foi objeto de alterações publicadas no DR, II.ª Série, n.º 32, de 14/fev/2013³⁰.

O ROSM deu cumprimento ao art.º 10º do DL n.º 305/2009, de 23/out, com o modelo de estrutura orgânica e da estrutura nuclear, atribuindo as funções da gestão urbanística, à área das Obras Particulares integrada na DGU, nos termos previstos nos art.ºs 12º, al. b), 30º, 31º e 32º, al. a), todos do referido regulamento.

²⁹ ROSM aprovado por deliberação da Assembleia Municipal, em 25/set/2010, sob proposta da CM, apreciada na reunião de 21/set/2010.

³⁰ Alterações ao ROSM aprovadas por deliberação da Assembleia Municipal, em 15/dez/2012, sob proposta da CM, apreciada na reunião de 5/dez/2012.

Nesta área em verificação, a CM delegou competências no seu Presidente³¹, dentro da previsão do art.º 64º, nº 5, al. a) da Lei 169/99, 18/set, na redação da Lei 5-A/2002, de 11/fev e art.ºs 34º, 35º e 36º da Lei n.º 75/2013, de 12/set, tendo, por sua vez, o Presidente da Câmara Municipal (PCM), no presente mandato e com base nas últimas disposições legais citadas, delegado competências próprias e subdelegado competências originárias do órgão executivo.

2.4.2. Amostra

Nos últimos anos, tem decrescido o volume de processos tramitados e de forma mais acentuada os que respeitam às operações urbanísticas de maior expressão e dimensão, como comprova o facto de, no período objeto de análise, ter havido apenas dois processos de loteamento, ambos de alterações às licenças já emitidas e em que num deles ainda não foi emitido o aditamento ao alvará.

Comprovativo do que antes afirmamos é, neste mesmo período, ter apenas decorrido uma operação urbanística de impacto semelhante a um loteamento³².

QUADRO 8 – UNIVERSO DAS OPERAÇÕES APROVADAS NO TRIÉNIO 2011/2013

Tipo operação	Nº Operações	%	Abc autorizada (m2)	%
Edificação	274	99,3%	80.645,06	99,5%
Loteamento	2	0,7%	399,34	0,5%
Total	276	100,0%	81.044,40	100,0%

No triénio 2011/2013 foram aprovadas 274 operações de edificação e 2 de loteamento, através das quais se autorizaram 80.645,06 m2 e 399,34 m2 de área bruta de construção, respetivamente.

Neste universo, a seleção dos **processos a analisar** foi feita de forma **a abranger a diversidade das modalidades de controlo prévio legalmente previstas**, tendo também em conta **a materialidade, localização e finalidade das operações urbanísticas**.

A amostra abrangeu, assim, 13 processos, com 17.358,09 m2, que **correspondem a 4,7% do número de operações urbanísticas** aprovadas no triénio e a **21,4%** da respetiva área bruta de construção (abc) autorizada.

³¹ Deliberações da CM de 30/out/2009, de 22/out/2013 e despacho n.º 4/GP/2013, de 22/out/2013.

³² Vide o que dissemos no ponto 2.4 sobre as operações urbanísticas de impacte relevante.

QUADRO 9 – AMOSTRA SELECIONADA NO TRIÉNIO 2011/2013

Tipo de operação	Processo	Abc (m2)
Edificação	97/2009	772,14
	71/2006	2.877,00
	37/2011	492,13
	44/2011	420,00
	9/2009	4.477,47
	22/2012	755,50
	72/2008	5.024,00
	133/2007	907,64
	26/2011	586,81
	103/2002	427,28
	337/1985	218,78
Sub-total	11	16.958,75
Loteamento	6/1981	179,63
	5/1999	219,71
Sub-total	2	399,34
Total	13	17.358,09
Universo 2011/2013	276	81.044,40
Peso da Amostra no Universo	4,71%	21,42%

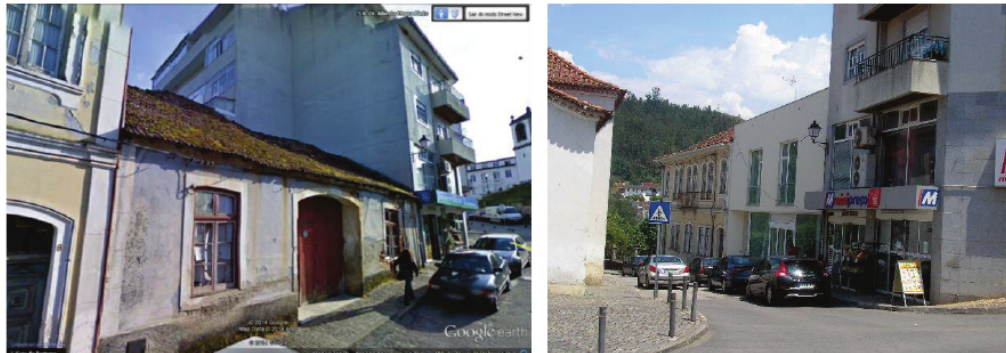
2.4.3. Conformidade das operações urbanísticas com o PDM e outras normas

As operações urbanísticas analisadas processaram-se nos termos do RJUE, tendo em consideração os instrumentos de planeamento eficazes aplicáveis à localização das mesmas, que se restringiu basicamente ao PDM, dado que para a área correspondente ao outro plano municipal (PP da Estafeira) ainda não houve qualquer intervenção urbanística.

No conjunto dos 13 processos urbanísticos analisados detetaram-se irregularidades em 2, designadamente no Proc.º n.º 44/2011 e no Proc.º de comunicação prévia n.º 9/2009, a seguir descritos.

Proc.º n.º 44/2011 (Cfr. ANEXO 10)

requereu, em 20/abr/2011, complementado com a entrega de um levantamento topográfico georeferenciado de 10/mai/2011, a reconstrução de um edifício, localizado na Rua Dr. Alberto Moura Pinto, em Arganil, descrito na Conservatória do Registo Predial de Arganil com o n.º 37021.



O projeto apresentado de reconstrução compreendia a demolição do edifício existente de garagem e arrumos e a construção de um prédio, em propriedade horizontal, de r/chão e um piso para comércio e serviços.

As informações dos Serviços Técnicos de 04/mai/2011, 29/jun/2011 e 7/jul/2011 foram favoráveis à pretensão, dado o projeto em apreciação, para um terreno com a área de 210 m², se apresentar com uma abc de 420 m², um índice de construção de 2,0 m²/m² e dois pisos, ambos acima do solo, sendo de dois ou mais pisos os edifícios contíguos, na conformidade com a previsão do art.º 38.º, n.º 4, do Regulamento do PDM.

A informação de 4/mai/2011 considerou que o projeto deveria prever a criação de 4 lugares de estacionamento, mas como o terreno do requerente *"...não dispõe de espaço para a criação dos mesmos..."* e sendo pequeno o terreno para a implantação do prédio recuar, conclui, pelo facto de no arruamento haver um espaço para tal e nas proximidades existir um parque de estacionamento – Sub-Paço, *"...poder ser justificação para a não exigência..."* dos referidos lugares.

O projeto de arquitetura veio a ser aprovado por despacho de 12/jul/2011 do Presidente da Câmara Municipal, na conformidade com as informações técnicas favoráveis de apreciação dos pedidos. O licenciamento foi deferido por despacho de 8/set/2011, após a entrega dos projetos de especialidades e a sua apreciação pelos Serviços Técnicos, simultaneamente com a liquidação das taxas pela emissão da licença que viria a ser titulada pelo alvará n.º 67/2011, de 13/dez.

O projeto licenciado e titulado pelo alvará n.º 67/2011, de 13/dez, compreendia uma abc de 420 m² para comércio e serviços, pelo que, na previsão do PDM e do art.º 36.º, n.º 3 do respetivo regulamento, teria de salvaguardar um lugar de estacionamento por cada 100 m² de construção (públicos e/ou privados), a que corresponderiam quatro lugares.

Por sua vez, a sustentação apresentada nos despachos e nas informações técnicas que os precederam, permitindo a dispensa dos estacionamentos ao promotor da operação urbanística, não encontram sustentação legal.

Assim, a violação do PDM e concretamente do disposto no art.º 36.º, n.º 3 do seu regulamento, ao não ficar salvaguardado o número de lugares de estacionamentos

exigíveis (4), inquina de **nulidade** os despachos de 12/jul/2011, ao aprovar o projeto de arquitetura, e de 8/set/2011, ao licenciar a obra, atento o disposto no art.º 68.º, al.ª a) do RJUE.

Em termos tutelares administrativos, a violação do PDM é suscetível de fazer incorrer em perda de mandato o autor dos despachos que originaram a referida violação, atento o disposto no art.º 8.º, n.ºs 1, al.ª d) e n.º 3 e art.º 9.º, al.ª c), todos da Lei n.º 27/96, de 1/ago.

Contudo, a violação de planeamento válido e eficaz só releva para efeitos de sanção tutelar, se for culposa, pelo que, atento o facto das decisões serem precedidas de informações técnicas favoráveis, nada se propõe a este respeito.

Os despachos de 12/jul/2011, ao aprovar o projeto de arquitetura, e de 8/set/2011, ao licenciar a obra, no proc.º n.º 44/2011, atento o disposto no art.º 68.º, al.ª a) do RJUE, são nulos e de nenhum efeito, por violação do art.º 36º, n.º 3, do PDM.

No **contraditório institucional**, a autarquia, relativamente à violação do PDM ocorrida no proc. de obras nº 44/2011, solicita a indicação de qual o procedimento que deverá ser encetado, tendente à reposição da legalidade, considerando que:

- ✓ se trata de uma obra já terminada, com a devida autorização de utilização emitida.
- ✓ a ação a levar a cabo provocará, inevitavelmente, danos na esfera de alguém que se afigurou como alheio ao erro praticado.

Reiteramos que o Município deverá declarar a nulidade dos despachos de 12/jul/2011 e de 8/set/2011, no prazo de 60 dias a contar da notificação do presente relatório, sob pena de participação ao Magistrado do MP junto do TAF de Coimbra para a propositura da correspondente ação de declaração daquela invalidade, sendo que a resposta à questão agora colocada pelo Município extravasa as competências desta IGF.

Proc.º de comunicação prévia n.º 9/2009

A construção da edificação para a indústria de preparação de produtos à base de carne, a que correspondeu o proc.º de comunicação prévia n.º 9/2009, encontra-se parada, sem que tenha sido cumprido o calendário para a sua execução que tinha o prazo de 12 meses, tendo sido pagas as taxas, em 21/jan/2012 e emitida a certidão da admissão da admissão da comunicação prévia, em 25/jan/2012.

2.4.4. Liquidação e cobrança das taxas urbanísticas

O RGTTLMA, em qualquer uma das versões de 2010 e 2012 que estabelecem as regras gerais e os critérios referentes ao cálculo, liquidação e cobrança das taxas pela emissão de alvarás/títulos equiparados, pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas e os encargos em substituição das cedências e compensações resultantes de

operações urbanísticas, a abranger o período temporal da ação, enferma das deficiências que já retratámos a respeito dos regulamentos municipais.

Por sua vez, no decurso do triénio de 2011 a 2013, não houve, de raiz, qualquer loteamento, mas apenas duas alterações às prescrições de alvarás anteriores, sem quaisquer implicações relevantes, designadamente quanto ao aumento da abc e à utilização lotes, bem como em relação às taxas cobradas.

Naquele mesmo período, decorreu apenas uma operação urbanística de impacto semelhante a uma operação de loteamento³³, a que correspondeu o proc.º de obras n.º 44/2011, com implicações na cobrança de taxas em substituição das cedências e compensações obrigatórias.

Neste âmbito, constataram-se várias deficiências e irregularidades:

- ✓ O cálculo (liquidação) das taxas urbanísticas nem sempre é reportado à data dos atos de licenciamento, como deveria suceder, resultando em disparidades, nomeadamente, nos casos em que ocorreu, entretanto, a entrada em vigor de um novo regulamento municipal de taxas ou, em função da desatualização das variáveis da fórmula de cálculo;
- ✓ Constatou-se igualmente a inexistência de controlo/verificação *a posteriori* do cálculo das taxas, nomeadamente, por parte de um segundo trabalhador/responsável ou pelo superior hierárquico;
- ✓ A necessidade e dimensionamento das cedências a realizar para o Município, ou da sua dispensa, nem sempre se encontram devidamente justificadas nos processos.

As várias deficiências e irregularidades apontadas na liquidação e cobrança de taxas urbanísticas, resultaram em erros de cálculo das taxas administrativas pela emissão de licenças, das taxas de urbanização e das compensações em numerário devidas pelas operações urbanísticas que constituem a amostra e que, a seguir, se enumeram.

No **contraditório institucional**, a autarquia refere que:

- ✓ Já procede à elaboração de nota de liquidação das taxas nos processos de licenciamento em momento anterior à concessão da licença, de modo a permitir a respetiva aprovação do ato de liquidação de taxas pelo órgão competente, remetendo em anexo cópia do formulário de nota de liquidação;
- ✓ O Município de Arganil encetar, junto da entidade fornecedora (AIRC) do programa informático das obras particulares (SPO), as devidas diligências de modo a que sejam concedidas as necessárias permissões e configuração do próprio programa para implementação de métodos informáticos que permitam minorar erros de contabilização;

³³ O MA não considera nos seus regulamentos sobre a urbanização e edificação operações urbanísticas de impacte relevante.

- ✓ Até ter resposta por parte da AIRC, os cálculos da Técnica Superior que procede à análise do respetivo processo passaram a ser superiormente validados pelo Sr. Vice-Presidente, dando assim cumprimento à recomendação de implementação de um sistema de controlo a posteriori do cálculo das taxas, por um segundo trabalhador ou superior hierárquico.

2.4.4.1. Erros na liquidação e cobrança de taxas administrativas pela emissão das licenças

QUADRO 10 – ERROS NO CÁLCULO DAS TAXAS ADMINISTRATIVAS

(Valores em €)

Nº do processo	Valor liquidado (Município) (1)	Valor liquidado (IGF) (2)	Erros de liquidação (2)-(1)	Obs	Valor cobrado (Município) (3)	Valor devido (IGF) (4)	Valor não cobrado (4)-(3)	Anexo
71/2006	593,95	588,10	-5,85		593,95	588,10	-5,85	3
133/2007	130,70	124,85	-5,85	Alter. 2012	130,70	124,85	-5,85	4
72/2008	590,05	578,35	-11,70	Alter. 2012	590,05	578,35	-11,70	5
9/2009	4.472,31	4.454,91	-17,40		4.472,31	4.454,91	-17,40	6
37/2011	599,69	582,29	-17,40		599,69	582,29	-17,40	9
44/2011	534,70	528,85	-5,85		534,70	528,85	-5,85	10
22/2012	759,46	748,26	-11,20		759,46	748,26	-11,20	11
Total	7.680,86	7.605,61	-75,25		7.680,86	7.605,61	-75,25	

Em 7 dos 13 processos analisados foram detetados erros de cálculo na liquidação e cobrança das taxas administrativas, na sua maioria em prejuízo dos requerentes, que derivaram:

- ✓ da aplicação de uma taxa por cada técnico que apresentava um ou mais termos de responsabilidade, não prevista no RGTTLMA de 2010 e 2012 (**ANEXOS 3, 4, 5, 6, 9, 10 E 11**)³⁴.
- ✓ da aplicação de um montante incorreto da taxa de autenticação do livro de obra prevista no RGTTLMA de 2010 e 2012 (**ANEXOS 6 E 9**);
- ✓ da falta de aplicação da taxa de autenticação do livro de obra prevista no RGTTLMA de 2010 e 2012 (**ANEXO 11**);

Os **erros de liquidação ascenderam a €75,25**, a favor do Município, pelo que a CMA deverá promover a restituição das verbas indevidamente cobradas.

No **contraditório institucional**, a autarquia, quanto às taxas administrativas, refere que a INF/DGU/672/2014, de 5/dez/2014, com despacho superior favorável de 16/dez/2014 (anexa ao contraditório), demonstra que os serviços Técnicos realizaram de imediato as verificações necessárias e reformularam os cálculos em cada um dos processos, encontrando-se no presente momento a decorrer todo o processo tendente à cobrança adicional dos valores em falta e à restituição dos valores indevidamente cobrados.

³⁴ Regulamentos anteriores a 2010 previam a aplicação de uma taxa por cada técnico que apresentava um ou mais termos de responsabilidade, mas os regulamentos mais recentes, concretamente os de 2010 e 2012, não contemplavam tal taxa. Contudo os serviços não tiveram em consideração essa alteração regulamentar em vários dos processos analisados.

Atendendo a que a Autarquia se compromete a corrigir os erros verificados, através da cobrança adicional ou devolução dos respetivos montantes, propõe-se que a CMA evidencie a regularização das situações elencadas, junto desta IGF, no prazo de 60 dias a contar da notificação do presente relatório.

2.4.4.2. Erros na liquidação e cobrança da TMI

QUADRO 11 – ERROS NO CÁLCULO DA TMI

(Valores em €)

Nº do processo	Valor liquidado (Município) (1)	Valor liquidado (IGF) (2)	Erros de liquidação (2)-(1)	Obs	Valor cobrado (Município) (3)	Valor devido (IGF) (4)	Valor não cobrado (4)-(3)	Anexo
133/2007	223,70	208,40	-15,30	Proj. Inicial 2008	223,70	208,40	-15,30	4

A TMU/TMI, quer pelo decréscimo do volume de processos tramitados nestes últimos anos, quer pela redução das operações urbanísticas enquadráveis no âmbito de aplicação do RGTTLMA em vigor e, concretamente, do seu art.º 49.º, em violação do art.º 116.º do RJUE, tem pouca expressão nos já reduzidos valores cobrados pela autarquia em taxas urbanísticas.

Assim, no conjunto dos 13 processos analisados, apenas foi liquidada TMI em 2 processos³⁵, com erros (de contas) verificados no processo nº 133/2007, no montante de **€15,30**, em prejuízo do requerente, pelo que a CMA deverá promover a restituição das taxas indevidamente cobradas, no montante de €15,30

Por outro lado, a aplicação da referida norma ilegal do RGTTLMA – artº 49º - provocou uma **perda de receita municipal de €7 446,27**, em 7 dos processos analisados, conforme descrito no quadro seguinte.

QUADRO 12 – FALTA DE LIQUIDAÇÃO/ COBRANÇA DA TMI POR APLICAÇÃO DE NORMA ILEGAL

(Valores em €)

Nº do processo	Valor liquidado (Município) (1)	Valor liquidado (IGF) (2)	Falta de liquidação (2)-(1)	Obs	Anexo
103/2002	0,00	36,80	36,80		2
133/2007	0,00	66,21	66,21	Alter. 2012	3
72/2008	0,00	4.763,25	4.763,25	Proj. Inicial 2008	5
	0,00	653,18	653,18	Alter. 2012	
97/2009	0,00	490,50	490,50		7
26/2011	0,00	140,91	140,91		8
44/2011	0,00	952,48	952,48		10
22/2012	0,00	342,86	342,86		11
Total	0,00	7.446,27	7.446,27		

A CMA deverá, por isso, conforme já foi atrás referido, declarar a nulidade daquela norma regulamentar.

No **contraditório institucional**, quanto à TMI, a autarquia refere que:

³⁵ Processo nº 133/2007 e proc. nº 37/2011.

- ✓ de acordo com o projeto de relatório, a aplicação da norma ilegal do RGTTLORMA - artigo 49.º - provocou uma perda de receita municipal de € 7.446,27 em 7 dos processos analisados;
- ✓ perante tal constatação, o MA promoveu, de imediato, a devida alteração desse dispositivo legal, em reunião extraordinária do órgão executivo datada de 10/12/2014;
- ✓ não obstante o reconhecimento da ilegalidade da norma (que implicou a sua imediata alteração), a verdade é que, na data dos factos, essa era a norma vigente, questionando esta IGF, sobre qual o fundamento legal ou legitimidade do Município para, neste momento, exigir o pagamento de tais valores, uma vez que, por aplicação da norma (ilegal) vigente na data em que tal pagamento era exigível esses valores não seriam devidos;
- ✓ aparentemente, não havendo, naquela data, a devida norma habilitante para a cobrança de tal taxa (uma vez que a mesma não foi contemplada no RGTTLORMA nos precisos termos do disposto no n.º 3 do artigo 116.º do Regime Jurídico de Urbanização e Edificação), fica na dúvida (e assim permanece) quanto à execução da recomendação da IGF, pelo solicita tal esclarecimento, de modo a ser possível a atuação em conformidade com a Lei.

No **contraditório pessoal**, 5 dos 6 eventuais responsáveis repetem a argumentação expendida em sede de contraditório institucional, solicitando também o esclarecimento da IGF sobre a matéria em causa.

O ex-vice-presidente da autarquia . alega que os despachos que então proferiu sobre liquidação e cobrança de taxas e compensações recaíram sobre processos instruídos pelos serviços técnicos competentes, estando afastada qualquer intenção de favorecimento ou de negligência grosseira subjacente, além de não haver do ponto de vista pessoal qualquer intenção de prejudicar a autarquia ou os munícipes.

Face à argumentação da autarquia e dos eventuais responsáveis, produzida em sede de contraditório, demonstrando, por um lado, não ser possível exigir o pagamento de tais valores, uma vez que, por aplicação da norma (ilegal) vigente na data em que tal pagamento era exigível esses valores não seriam devidos e, por outro, que não houve qualquer intenção de favorecimento ou negligência grosseira subjacente, opta-se por não efetuar o encaminhamento desta matéria ao Tribunal de Contas.

2.4.4.3. Erros na liquidação e cobrança das compensações

QUADRO 13 – ERROS NO CÁLCULO DAS COMPENSAÇÕES

(Valores em €)

Nº do processo	Valor liquidado (Município) (1)	Valor liquidado (IGF) (2)	Erros de liquidação (2)-(1)	Obs	Valor cobrado (Município) (3)	Valor devido (IGF) (4)	Valor não cobrado (4)-(3)	Anexo
44/2011	19.386,78	19.547,03	160,25	Redução de 90%	1.938,68	19.547,03	17.608,35	10
Total	19.386,78	19.547,03	160,25		1.938,68	19.547,03	17.608,35	

No conjunto das **11 operações de edificação analisadas, apenas 1 foi considerada como tendo impacto semelhante a uma operação de loteamento**³⁶, a que correspondeu o **proc.º de obras n.º 44/2011**.

O enquadramento da operação urbanística como de impacto semelhante a um loteamento e como tal sujeita à cedência de terreno para espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas e equipamentos, face à previsão do art.º 47.º do RMEU, foi equacionada na informação dos Serviços Técnicos de 18/fev/2014³⁷, conforme se transcreve de seguida:

"Dado o artº 4º do RMEU, a operação pretendida possui impacte semelhante a um loteamento - todas as construções que provoquem uma sobrecarga significativa dos níveis de serviço nas infra -estruturas, e ou ambiente, nomeadamente vias de acesso, tráfego, estacionamento, ruído, redes de abastecimento de água e drenagem de águas residuais e outras.

Assim esta operação deverá prever áreas destinadas à implantação de espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas e equipamentos de utilização coletiva – artº 47º do RMEU."

Consta dessa mesma informação de 18/fev/2014 o **cálculo do valor em numerário da compensação a pagar ao município**³⁸, que **seria de €19 386,78**, embora com possibilidade de o interessado **solicitar**³⁹ **a redução de 90%** desse valor, dada a localização e a reabilitação urbana resultante da intervenção, na conformidade com o previsto no art.º 42.º do RGTTLMA de 2012.

Refira-se, antes de mais, que a diferença verificada entre o montante por nós apurado - €19 547,03 - e o montante calculado pela autarquia - €19 386,78 - decorre de erros cometidos na determinação da constante C⁴⁰ e do coeficiente K3⁴¹ previstos no artº 43º e 44º do RGTTLMA de 2010.

A CMA, em 17/mar/2014, deferiu a pretensão da redução do valor a pagar a título de compensação que **passaria a ser de €1 938,68**, importância esta que correspondeu à que veio a ser cobrada⁴².

Contudo, em matéria de **taxas urbanísticas**, a sua **liquidação reporta-se ao momento do licenciamento, admissão/não rejeição da comunicação prévia e da**

³⁶ O MA não considera nos seus regulamentos sobre a urbanização e edificação operações urbanísticas de impacte relevante.

³⁷ Produzida na sequência do pedido de emissão de certidão da constituição da propriedade horizontal

³⁸ Em substituição das cedências obrigatórias resultantes da operação urbanística com impacte semelhante a um loteamento.

³⁹ Em requerimento fundamentado para apreciação pelo órgão executivo.

⁴⁰ A autarquia utilizou a Portaria nº 291/2011, de 4/nov, aplicável a 2012, em vez da Portaria nº 1172/2010, de 10/nov, aplicável a 2011, data de deferimento do pedido de licenciamento inicial.

⁴¹ A autarquia aplicou os custos unitários a metade da extensão da faixa de rodagem, do passeio e da guia de betão, em vez de aplicá-los a metade da área da faixa de rodagem (12,9 m x 2,5 m) e do passeio (12,9 m x 1,2 m), na confrontação com a pretensão, e a toda a extensão da guia de betão (12,9 m).

⁴² Importância cobrada conforme guia de recebimento n.º 112, de 25/mar/2014.

autorização, sendo até o seu pagamento condição para a emissão do título, como se depreende dos art.ºs 116.º e 117.º do RJUE e 8.º, n.º 2, RGTTLMA de 2010⁴³.

Quanto às **cedências obrigatórias** de parcelas de terreno ou, no caso de estas se não justificarem, ao pagamento de compensações ao município, em numerário ou em espécie, em nossa opinião, a sua **definição** deverá reportar-se ao momento em que tal acontece com a liquidação das taxas, devendo essa definição, como no caso que estamos a apreciar, ser tida em consideração **com o licenciamento e constar do alvará emitido**, tal como sucede com os loteamentos, a que aquela operação urbanística se equipara para estes efeitos, dentro da previsão do art.º 77.º, n.º 1, do RJUE.

Conforme o exposto, a redução de 90% da compensação em dinheiro, ao abrigo do art.º 42º, nº 3, do RGTTLMA de 2012 que, por força da mesma disposição regulamentar, teria sempre de ser apreciada pela CMA, originou **o pagamento da importância de €1 938,68, quando deveria ter sido cobrada a importância de €19 547,03**, dado que, em **8/ago/2011**, em que ocorreu o licenciamento da obra e se consubstanciou a obrigação do pagamento da compensação, se encontrar em vigor o RGTTLMA de 2010 que não previa a possibilidade da referida redução.

Assim, a cobrança indevida de €1 938,68, em detrimento de €19 547,03, originou o **não recebimento pela autarquia da importância de €17 608,35**.

Por outro lado, por equiparação ao **critério utilizado pela autarquia** no processo nº 44/2011, supra analisado, constatou-se que **3 das restantes 10 operações de edificação analisadas deveriam ter sido consideradas como tendo impacto semelhante a uma operação** de loteamento, por força do artº 44º, nº 2, al. b), ponto iii) do RMEU de 2003, entretanto substituído pelo artº 4º do RMEU de 2011, e, conseqüentemente, assegurar as cedências obrigatórias, ou, na falta delas, o **pagamento da compensação em numerário respetiva**, no montante total de **€13 340,59**, conforme descrito no quadro infra.

QUADRO 14 – FALTA DE LIQUIDAÇÃO/COBRANÇA DE COMPENSAÇÃO

(Valores em €)

Nº do processo	Valor liquidado (Município) (1)	Valor liquidado (IGF) (2)	Erros de liquidação (2)-(1)	Obs	Anexo
72/2008	0,00	9.082,16	9.082,16	Proj. Inicial 2008	5
	0,00	653,18	653,18	Alteração 2012	
97/2009	0,00	3.192,27	3.192,27		7
22/2012	0,00	412,98	412,98		11
Total	0,00	13.340,59	13.340,59		

Contudo, apesar destas 4 operações urbanísticas provocarem claramente uma sobrecarga significativa dos níveis de serviço das infraestruturas, parecendo caber na

⁴³ Igualmente o art.º 8.º, n.2 do RGTTLMA de 2012.

definição de impacto semelhante a um loteamento prevista no art.º 44.º, nº 2, al. b), iii) do RMEU de 2003, ou no art.º 4º do RMEU de 2011, apenas se pode aplicar, por força da lei habilitante – art. 57º, nº 5, do RJUE, a “edifícios contíguos e funcionalmente ligados entre si” e não a qualquer construção, designadamente a um edifício independente, como são os casos em apreço.

Face ao exposto⁴⁴, as 4 operações em causa não estavam sujeitas às cedências obrigatórias previstas no art.º 43º do RJUE, nem à compensação pela sua não cedência (art.º 44º do RJUE), pelo facto da autarquia não ter regulamentado em norma própria as operações urbanísticas consideradas de “impacte relevante”, conforme previsto no nº5, do art.º 44º, do RJUE⁴⁵.

A CMA deverá, por isso, declarar a nulidade do art.º 4º do RMEU, conforme atrás referido no ponto 2.3.2. deste relatório, e promover a restituição da compensação indevidamente cobrada no proc. nº 44/2011, de **€1 938,68**.

No **contraditório institucional**, quanto às compensações, a autarquia refere que:

- ✓ No projeto de relatório, constatou-se uma indevida cobrança de €1.938,68, referente ao processo de obras n.º 44/2011, uma vez que a mesma resultou da aplicação da norma ilegal do RMEU - artigo 4.º - uma vez que a operação em causa subsumia-se na classificação de “obra de impacte relevante” e não de “obra de impacte semelhante a operação de loteamento”, pelo que, não regulamentada a primeira no RMEU, e indevidamente regulamentada (artigo 4.º do RMEU) a segunda, careceria de norma habilitante aquela cobrança;
- ✓ Perante tal constatação, o MA promoveu, de imediato, a devida alteração desse dispositivo legal;
- ✓ Não obstante tal alteração, o Município de Arganil assume que a cobrança dos € 1.938,68 ocorreu indevidamente, tendo nos serviços os serviços municipais encetado as diligências necessárias tendentes à efetivação daquela restituição, conforme INF/DGU/693/2014, de 16/dez/2014, com despacho superior favorável de 17/dez/2014, anexa ao contraditório.

No **contraditório pessoal**, 5 dos 6 eventuais responsáveis repetem integralmente a argumentação expendida em sede de contraditório institucional.

O ex-vice-presidente da autarquia alega que os despachos que então proferiu sobre liquidação e cobrança de taxas e compensações recaíram sobre processos instruídos pelos serviços técnicos competentes, estando afastada qualquer intenção de favorecimento ou de negligência grosseira subjacente, além de não haver do ponto de vista pessoal qualquer intenção de prejudicar a autarquia ou os municípios.

⁴⁴ Confirmado pelo proc. R-3316/11(A1) e respetiva RECOMENDAÇÃO N.º 2/B/2012 da Provedoria de Justiça, relativos à aplicação do artigo 6.º do Regulamento Municipal de Urbanização e de Edificação da Câmara Municipal de Lisboa, relativo a operações urbanísticas de impacte semelhante a loteamentos.

⁴⁵ Este preceito foi introduzido em 2007, com a publicação da Lei nº 60/2007, de 4/set/2007.

Atendendo a que a Autarquia se compromete a corrigir os erros verificados, através da devolução dos respetivos montantes, propõe-se que a CMA evidencie a regularização das situações elencadas, junto desta IGF, no prazo de 60 dias a contar da notificação do presente relatório, sob pena de encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas, com vista ao desencadeamento da responsabilidade financeira dos eventuais responsáveis.

2.5. Zona Industrial da Relvinha Oeste

O MA promoveu o loteamento municipal da Zona Industrial da Relvinha Oeste com o objetivo de atrair atividades económicas e respetivos postos de trabalhos para o concelho⁴⁶.

O loteamento industrial foi inicialmente aprovado pelo PCM, em 8/jul/2009⁴⁷, com apenas 1 lote, tendo vindo a ser sucessivamente alterado desde então, para 2 lotes, mediante despacho do PCM de 25/jan/2011⁴⁸ (1ª alteração), e mantendo esses 2 lotes mas alterando outros parâmetros urbanísticos, por deliberações de Câmara de 6/ago/2013 (2ª alteração) e de 5/nov/2013 (3ª alteração).

Este processo dinâmico de desenvolvimento do loteamento industrial, à custa de sucessivas alterações, tem sido utilizado pela autarquia, por um lado, para condicionar/repartir o investimento municipal em aquisição de terrenos e execução de infraestruturas, à existência de procura efetiva desses lotes e, por outro, para dimensionar os lotes à medida das reais necessidades dos interessados.

2.5.1. Conformidade com o PDM

A análise do loteamento inicial e das 3 alterações subsequentes permitiu constatar que:

- ✓ É cumprido o índice volumétrico previsto no artº 41º, nº 2, do regulamento do PDM;
- ✓ São cumpridos, por força do artigo 36º, nº 2, al. c), os parâmetros de dimensionamento previstos na portaria nº 216-B/2008, de 3/mar, quanto às cedências obrigatórias para espaços verdes e equipamentos públicos, bem como para estacionamento público;
- ✓ Não são cumpridos os parâmetros de dimensionamento previstos na portaria nº 216-B/2008, de 3/mar para estacionamento privado⁴⁹ nas 2ª e 3ª alterações ao loteamento, uma vez que, apesar do quadro sinótico exigir 100 lugares de estacionamento para ligeiros e 15 para pesados no interior do lote 1, a planta de síntese apresentada apenas contempla 15 lugares de estacionamento para ligeiros junto ao pavilhão administrativo, conforme aliás se constata na realidade uma vez que a instalação industrial já se encontra construída.

⁴⁶ Cfr. Memória descritiva e justificativa da Zona Industrial da Relvinha Oeste de Jul/2009.

⁴⁷ Ratificado em reunião de Câmara de 24/jul/2009.

⁴⁸ Ratificado em reunião de Câmara de 1/fev/2011.

⁴⁹ A localizar no interior do lote.

No **contraditório institucional**, a autarquia, relativamente à violação do PDM ocorrida na 2ª e 3ª alterações ao loteamento municipal da Zona Industrial da Relvinha Oeste, solicita a indicação de qual o procedimento que deverá ser encetado pelo Município, tendente à reposição da legalidade, considerando que:

- ✓ se trata de trata de estacionamentos já criados e licenciados;
- ✓ a ação a levar a cabo provocará, inevitavelmente, danos na esfera de terceiros.

Reiteramos que o Município deverá declarar a nulidade dos despachos que aprovaram a 2ª e 3ª alterações ao loteamento municipal da Zona Industrial da Relvinha Oeste, no prazo de 60 dias a contar da notificação do presente relatório, sob pena de participação ao Magistrado do MP junto do TAF de Coimbra para a propositura da correspondente ação de declaração daquela invalidade, sendo que a questão agora colocada pelo Município, extravasa as competências desta IGF.

2.5.2. Custo do investimento

QUADRO 15 – CUSTO DO INVESTIMENTO NA ZONA INDUSTRIAL RELVINHA OESTE

(Valores em €)

Investimento			Receita				
Aquisição de terrenos	P/ loteamento e infraestruturas	€ 893.949,97	Venda de lotes	Lote 1	50.000,00 m2	€ 3,00/m2	€ 150.000,00
	Serv. expropriação	€ 64.083,00		Lote 1	13.943,70 m2	€ 3,00/m2	€ 41.831,10
Infraestruturas	€ 237.264,17	Lote 2		15.903,98 m2	€ 3,00/m2	€ 47.711,94	
Total		€ 1.195.297,14			79.847,68 m2		€ 239.543,04
Custo suportado pela autarquia							€ 955.754,10

A análise dos dados fornecidos pela autarquia sobre o investimento realizado e a receita arrecadada no loteamento em apreço, até mai/2014, permite observar o seguinte:

- ✓ A autarquia, para atrair investimento para o concelho, vendeu 2 lotes industriais a €3/m2, que lhe custaram cerca de 5 vezes mais - €15/m2;
- ✓ Este procedimento equivaleu a atribuir um subsídio ao investimento de €765.387,97, ao proprietário do lote 1 (), e de €190.366,13 (), ao proprietário do lote 2;
- ✓ Além disso, a autarquia, ao promover um loteamento municipal, deixou de arrecadar receitas de TMI e de eventuais compensações;
- ✓ No referido lote 2, como vimos atrás no ponto 2.4.3. deste relatório, foi promovido o proc.º de comunicação prévia n.º 9/2009, cuja construção da edificação se encontra parada, sem que tenha sido cumprido o calendário para a sua execução que tinha o prazo de 12 meses, a contar de 25/jan/2012. Assim, a autarquia deverá executar a cláusula 9ª do contrato de compra e venda celebrado

em 15/mar/2011 com a _____, com vista a assegurar a reversão do contrato a favor do Município.

No **contraditório institucional**, a autarquia refere que:

- ✓ Quanto à ponderação custo/benefício do investimento municipal na zona industrial da Relvinha Oeste, esse exercício foi devidamente ponderado e é resultado da opção estratégica deste Município em atrair investimento para este Concelho, mais concretamente, indústrias, de modo a fomentar a criação de riqueza e postos de trabalho no Concelho de Arganil;
- ✓ Quanto à execução da cláusula 9.ª do contrato de compra e venda celebrado por este Município com _____, isto é, cumprimento da ordem de reversão do lote a favor do Município, o Município, conforme ofício municipal nº ST/7951/2014, de 10/dez/2014, anexo ao contraditório, promoverá, *a priori*, a declaração de caducidade do processo de obras em questão (proc. de com. Prévica nº 9/2009);
- ✓ Porém, verificou, conforme cópia da certidão predial em anexo ao contraditório, que o mesmo se encontra no momento onerado com uma hipoteca por parte da Segurança Social;
- ✓ Acresce ainda o facto de já existir construção no lote, que terá determinado valor, pelo que, verificadas estas circunstâncias supervenientes, este assunto carecerá de uma profunda e cuidadosa análise jurídica por parte do Município, motivo pelo qual esse processo, embora encetado, será, muito provavelmente, mais demorado do que desejável.

Os argumentos apresentados pela autarquia no contraditório não põem em causa as conclusões do projeto de relatório, pelo que se mantêm.

2.6. Fiscalização municipal e processos de contraordenação

O Serviço do Contencioso da Subunidade da Administração Geral (SAG), integrada na Divisão de Administração Geral e Financeira (DAGF), tem as atribuições na área das contraordenações, conforme o ROSM.

Por sua vez, o Serviço de Fiscalização, com as atribuições previstas no art.º 32º do ROSM, está afeto às obras particulares que pertence à DGU.

De uma média de 25 processos de contraordenação instaurados em cada ano do triénio de 2011 a 2013, a amostra incidiu em 7 processos que corresponde a cerca de 9% do universo dos instaurados naquele período.

Dos processos entrados no período em referência, cujos autos de notícia são acompanhados com registos fotográficos, houve um processo arquivado por prescrição⁵⁰, sendo as decisões de aplicação de coimas superiores às de aplicação de admoestações.

⁵⁰ Mas em que os fundamentos dessa prescrição haviam ocorrido antes da sua instauração.

Os processos pendentes em 2011, 2012 e 2013 que transitaram para os anos seguintes, foram de seis, cinco e dez o que, considerando os instaurados nesses mesmos anos em número trinta e quatro, vinte e vinte e um, respetivamente, a que se somou os vindos de anos anteriores, demonstra a conclusão dos processos em prazos razoáveis, apesar de em 2013, em relação aos anos anteriores, ter havido um aumento nas pendências para os anos seguintes.

ANEXO 12

Convirá destacar, em matéria de contraordenações, que a tramitação célere dos procedimentos nos processos se reveste de primordial importância, face à oportunidade das decisões e ao conteúdo das mesmas.

No triénio de 2011 a 2013, os processos de contraordenação demonstram uma razoável tramitação e conclusão dos mesmos.

2.7. Medidas de tutela de legalidade

No período em análise, foram decretados vinte e dois embargos de obra e uma posse administrativa (obras sujeitas a controlo prévio sem licença/sem comunicação prévia ou em desconformidade com o projeto aprovado), na sequência dos quais foram regularizadas oito situações, em cinco decorrem as operações urbanísticas tendentes à sua regularização e nas restantes dez as situações persistem sem medidas subsequentes.

ANEXO 13

Dos seis processos analisados, constatamos que, após o embargo, sempre que as situações ilegais se não regularizam, há um protelamento no tempo sem que sejam decretadas quaisquer outras medidas de tutela da legalidade urbanística sequenciais, dentro da previsão dos artigos 103.º, 106º, 107º e 109º do RJUE.

No **contraditório institucional**, a autarquia refere que, no futuro, será monitorizada a caducidade dos embargos, bem como propostas as medidas tutelares de legalidade sequenciais.

2.8. Contratos de planeamento, permutas e contratos de urbanização

Em matéria de contratualização no âmbito da gestão urbanística, entre 2011 e 2013, o Município celebrou alguns contratos de aquisição e venda de imóveis e um contrato de planeamento que foi objeto de análise.

ANEXO 14

O MA, em 26/jan/2011, celebrou um **contrato para planeamento com** _____, ao abrigo do art.º 6-A, do RJIGT, cuja minuta foi aprovada pela Câmara Municipal na reunião de 6/out/2010, precedendo informação técnica /DAGF/1023, de 30/set/2010.

O objeto do Contrato teve em vista a elaboração do PP do Conjunto Turístico da Quinta da Estafeira, numa área de 9.850 m², em terrenos localizados no Vale da Estafeira, freguesia de S. Martinho, Arganil.

O contrato para planeamento⁵¹ e a elaboração do Plano de Pormenor foram aprovados pela Câmara Municipal na reunião de 15/fev/20, assente na informação técnica DGUP/39 de 27/jan/2011, onde se afirma que "...o presente contrato de planeamento representa a compatibilização da pretensão urbanística do particular com aqueles que são os interesses municipais...".

No clausulado do contrato ficou estipulado o reconhecimento pela Câmara Municipal que o projeto particular (empreendimento turístico) que desencadeou a celebração do contrato para planeamento constitui um significativo contributo para a prossecução do interesse público perseguido pela autarquia, comprometendo-se a integrá-lo no PP a elaborar.

De entre as cláusulas do contrato e já no âmbito da execução do plano, ficou estabelecido na cláusula VI, entre outras, que **o particular teria** de construir uma Estação de Tratamento de Águas Residuais (ETAR) e **a CMA teria** a seu cargo a execução da ligação rodoviária entre a EN 17 e a entrada do empreendimento turístico, mais prevendo na cláusula VII, n.º 2, **não haver lugar a quaisquer outras obrigações "...designadamente cedências, contrapartidas ou compensações, no âmbito de operações ou procedimentos urbanísticos necessários à execução do Plano"**.

O Plano de Pormenor da Quinta da Estafeira foi aprovado pela Assembleia Municipal, em 25/abr/2013, mediante proposta da Câmara Municipal de 17/abr/2013, publicado na II.ª Série do DR, n.º 170, de 4/set/2013.

Em área abrangida pelo PP, ainda não foi desencadeada qualquer operação urbanística nem emitida certidão a que se reportam os art.ºs 92.º-A e 92-B do RJIGT.

Os documentos que constituem o plano, bem como os restantes documentos que o acompanham⁵², designadamente o relatório, contendo a fundamentação técnica das soluções propostas e o programa de execução das ações previstas e respetivo plano de financiamento, nada estabelecem quanto aos encargos decorrentes das operações urbanísticas que venham a ser desencadeadas no âmbito territorial que lhe corresponde.

As operações urbanísticas que venham a decorrer e que se encontrem abrangidas pelo PP da Quinta da Estafeira estão sujeitas aos encargos e taxas decorrentes do RJUE e dos regulamentos municipais e a, eventual, emissão de certidão, a que se reporta o art.º 92-A, n.º 1 do RJIGT, deverá ser precedida do pagamento daquelas taxas e encargos já não

⁵¹ Os documentos em anexo ao contrato e que dele fazem parte são: termo de referência do plano, planta de identificação do terreno onde incide o plano e documento comprovativo do registo do terreno na Conservatória do registo Predial.

⁵² Cfr. art.º 92.º do RJIGT.

decorrentes de operações de loteamento, porque não exigíveis, por força do art.º 92.º-B, daquele mesmo regime.

No complemento do que acabamos de dizer, a redação da cláusula VII, n.º 2, nos termos já expressos, pode gerar equívocos de interpretação, pelo que a mesma deverá ser expurgada com uma alteração ou aditamento ao contrato.

No **contraditório institucional**, a autarquia, quanto a esta matéria, argumenta que o impacto da cláusula VII, n.º 2, do contrato de planeamento no pagamento das referidas taxas e compensações urbanísticas será nulo, uma vez que, no momento em que tiver lugar a apreciação da intenção de execução do Plano (processo de licenciamento), os cálculos ao nível de eventuais cedências, contrapartidas ou compensações não sofrerão qualquer impacto do contrato para planeamento, pois encontram-se, até, expressamente excluídos de eventuais obrigações que pudessem ser assumidas com a celebração do contrato, uma vez que tal contrariaria totalmente o regime legal deste tipo de contratos.

Contudo, face à dúvida suscitada por esta IGF, relativamente à interpretação daquela cláusula, o Município promoverá a solicitação da concordância formal por parte dos promotores relativamente a este entendimento através duma adenda a esse mesmo contrato, de modo a dar cumprimento a essa recomendação.

Atendendo a que a Autarquia se compromete a promover uma adenda ao contrato em apreço, garantindo o pagamento das taxas e encargos inerentes às operações urbanísticas que venham a ocorrer na área abrangida pelo PP da Quinta da Estafeira, propõe-se que a CMA evidencie a sua celebração junto desta IGF, no prazo de 60 dias a contar da notificação do presente relatório.

2.9. Norma de controlo interno, aplicações informáticas e plano de gestão de riscos

2.9.1. Fragilidades no controlo interno

No domínio urbanístico, salientamos, nomeadamente, as seguintes **fragilidades ao nível do controlo interno**:

- ✓ Em algumas informações técnicas e despachos exarados nos processos auditados, não são identificados nem é perceptível o nome dos funcionários e autarcas intervenientes⁵³.

Atendendo à transparência que os processos devem apresentar, associado ao reforço pretendido de modernização administrativa e às boas práticas administrativas, todos os despachos exarados nos documentos dos processos devem sempre identificar os autarcas seus subscritores e a qualidade em que o fazem, de forma bem legível,

⁵³ Muito embora recentemente tal se verifique mais de forma residual, para o que também contribui a implementação da assinatura digitalizada em curso.

assim como as informações técnicas que são produzidas devem indicar os seus autores e a qualidade da sua intervenção⁵⁴.

- ✓ As informações técnicas que sustentam as decisões ou mesmo os projetos de decisão, deverão ser melhoradas, pois devem ser sempre fundamentadas e sustentadas, e isto quer esteja em causa o indeferimento ou mesmo o deferimento/aceitação do pedido/comunicação, quando, como no direito do urbanismo, estão em causa relações jurídicas poligonais.
- ✓ A existência de factos que constituam matéria de responsabilidade contraordenacional implica a obrigatoriedade de instauração do respetivo processo, com a consequente instrução e decisão, no uso de "*poderes vinculados*", "*não só quanto ao direito material que se deve aplicar, mas também quanto ao meio e à forma da sua aplicação*", sendo suscetível, a omissão destes deveres, de enquadrar ilícitos de natureza criminal e disciplinar⁵⁵, como sucedeu nas obras de regularização no proc.º de obras n.º 133/2007.
- ✓ A alteração dada ao RJUE pela Lei 60/2007, de 4/set e pelo DL n.º 26/2010, de 30/mar, além da relevância que passou a atribuir à comunicação prévia, em detrimento do licenciamento, previu para este procedimento, assim como para os restantes procedimentos sujeitos a controlo prévio, a utilização dos meios eletrónicos e a desmaterialização dos documentos.

Não é, pois, esta a forma integralmente utilizada no MA, quer quanto à forma de apresentação de requerimentos e outros elementos e às comunicações, quer quanto ao pagamento das taxas devidas através da autoliquidação (art.ºs 8º-A, e 9º, n.º 1, do RJUE).

O MA não tem em funcionamento um sistema informático ou plataforma que permita a tramitação desmaterializada da comunicação prévia, tal como para os restantes procedimentos de controlo prévio, socorrendo-se, em alternativa, dada a impossibilidade daquele sistema ou plataforma, da prerrogativa do ponto 8º da Portaria n.º 216-A/2008, de 3/mar.

A utilização dos meios eletrónicos e a desmaterialização dos documentos, ainda não está integralmente implementada pela autarquia nos processos resultantes das operações urbanísticas.

2.9.2. Norma de controlo interno e aplicações informáticas

A Norma de Controlo Interno, em vigor no Município, aprovada ao abrigo 10.º do DL n.º 54-A/1999, de 22/fev, na redação dada pelo DL n.º 315/2000, de 2/dez, é aplicável a todos os serviços municipais abrangidos pelos procedimentos de controlo e estabelece, entre outras, um conjunto de regras que visam assegurar o cumprimento das disposições

⁵⁴ Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo D L n.º 54-A/99, de 22/2, alterado pela Lei n.º 162/99, de 14/9, pelo DL n.º 315/2000, de 2/12 e pelo DL n.º 84-A/2002, de 5/4. Vidé, a título de exemplo, proc.º n.º 44/2011,

⁵⁵ A este propósito, Nuno da Silva Salgado, Revista de Direito Autárquico, n.º 1, ano I, pag.ºs 69 a 79.

legais e das normas internas aplicáveis às atividades municipais e à organização dos respetivos processos e documentos.

A Norma de Controlo Interno está desatualizada, sem que lhe tenham sido introduzidas quaisquer actualizações decorrentes de significativas alterações ao nível, quer das suas atividades, por força da delegação de novas competências, quer dos procedimentos e circuitos documentais, em resultado, entre outras, das alterações legislativas e da estrutura orgânica dos serviços em matérias de recursos humanos, do urbanismo, bem como do recurso ao processamento e implementação de sistemas e aplicações informáticas.

Justificar-se-ão, pelas razões antes expandidas, as diligências necessárias com vista à alteração do regulamento em apreciação, medida a implementar que se encontra contemplada no PGRIC.

As aplicações informáticas utilizadas pelo Município, na área da urbanização e edificação, da responsabilidade da Associação Informática da Região Centro (AIRC), tais como o Sistema de Gestão Documental (SGD), Sistema de Processos de Obras (SPO), Sistema de Contabilidade Autárquica (SCA) e Taxas (TAX), ainda não geram, de forma imediata e desagregada, um conjunto de dados relevantes para a gestão urbanística e o seu controlo, nomeadamente em relação aos seguintes aspetos:

- Abc aprovada (licenciada/autorizada e com comunicação prévia aceite/não rejeitada), discriminada por usos e localizações;
- Áreas cedidas ao domínio municipal;
- Custo médio das infraestruturas urbanísticas por m²/abc e grau de cobertura pela TMU;
- Comparação entre o custo médio das infraestruturas, das parcelas destinadas a equipamentos públicos e espaços verdes cedidos ao domínio público municipal e o montante das correspondentes compensações em numerário.

O Regulamento do sistema de controlo interno, embora contendo disposições abrangentes a todos os serviços municipais, encontra-se desatualizado, face às normas legais e regulamentares municipais vigentes.

2.9.3. Plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas

Relativamente ao **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC)**, que foi aprovado e enviado ao **Conselho de Prevenção da Corrupção** já no início do ano de 2011, parece-nos de salientar que:

- Os riscos são descritos de forma vaga e sem que sejam associados às respetivas unidades orgânicas;
- Não foram efetuados formalmente os relatórios parciais por setores, apesar de previstos, muito embora tenham sido elaborados os relatórios anuais;
- Não existe um serviço/elemento responsável pela função de monitorização e

acompanhamento;

- Não foi, ainda, realizada qualquer revisão ao plano, o que se justifica, face ao resultado da elaboração dos relatórios anuais e à necessidade da sua atualização.

No âmbito específico em que a ação incidiu – urbanismo – foi identificada a seguinte situação de risco de corrupção e infrações conexas, não incluída no PGRCIC, que se considera relevante: Não cobrança ou cobrança não uniforme de taxas e compensações urbanísticas.

No **contraditório institucional**, quanto às recomendações de alteração da Norma de Controlo Interno e de revisão do PGRCIC elencadas no projeto de relatório, a autarquia refere que é intenção do Município desencadear os procedimentos tendentes à promoção dessas alterações tão brevemente quanto possível, uma vez que reconhece a desatualização apontada, bem como as necessidades inerentes a tais atualizações.

3. Conclusões e Recomendações

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

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
Planeamento Urbanístico e Expansão Urbana		
1. Desde a publicação do PDM, há 19 anos, a atividade de planeamento urbanístico do município tem sido muito limitada , havendo a registar, apenas, a aprovação de um PP, de iniciativa particular, que representa apenas 0,003% da área do território municipal.	2.1.1	A. <i>Elaboração e aprovação de PU e PP, no sentido de promover a consolidação dos aglomerados existentes e controlar a expansão urbana, racionalizando os custos municipais com a construção e manutenção de infraestruturas e equipamentos</i>
2. Apesar de muito desatualizado, o PDM ainda não foi revisto .	2.1.1	B. <i>Que o MA se empenhe na revisão do PDM e na sua execução programada, através da elaboração de PU e/ou PP e da delimitação de unidades de execução.</i>
3. O sobredimensionamento dos perímetros urbanos verificado no PDM e na revisão em curso é contrário ao princípio da consolidação dos núcleos urbanos existentes e do faseamento controlado das áreas de expansão.	2.1.2	C. <i>Ajustar os perímetros urbanos às reais necessidades das populações, tendo em conta a rentabilização das infraestruturas e de outros investimentos existentes e a previsão realista dos recursos financeiros disponíveis para futuras expansões urbanas.</i>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
4. O próprio PDM contém uma norma (artº 35º, nº2) que possibilita a construção fora dos perímetros urbanos, já de si sobredimensionados, potenciando a dispersão das construções e das respetivas infraestruturas.		<i>D. Eliminação da norma em apreço na revisão do PDM em curso.</i>
Taxas Urbanísticas		
5. As taxas urbanísticas , que no triénio analisado (2011/2013) se mantiveram sem grandes oscilações, representaram apenas 0,48% da receita corrente e 0,31% da receita total municipal	2.2	<i>Nada a recomendar</i>
6. Das taxas urbanísticas arrecadadas , representaram 90% a emissão de licenças/títulos, 7% as compensações e somente 3% a TMU/TMI.	2.2	<i>Nada a recomendar</i>
7. O valor da TMU/TMI arrecadada , entre 2011 e 2013, representa apenas 0,03% dos custos das infraestruturas gerais, revelando-se totalmente insuficiente para as financiar.	2.2	<i>E. A autarquia deverá ponderar a aproximação do valor da taxa municipal de urbanização aos custos que visa compensar.</i>
Regulamento do PDM e regulamentos municipais		
8. O RMEU não prevê as operações urbanísticas consideradas como de impacte relevante , para efeitos de sujeição às cedências e compensações previstas para os loteamentos.	2.3.2	<i>F. Alteração do regulamento com a inclusão da previsão de operações urbanistas de impacte relevante, atento o disposto no art.º 44.º, n.º 5 do RJUE</i>
9. Por sua vez, o art.º 4.º do RMEU , ao estabelecer as operações urbanísticas que considera de impacte semelhante a uma operação de loteamento, extravasou o âmbito da previsão do art.º 57.º, n.º 5, do RJUE, pelo que se encontra ferido de nulidade.	2.3.2	<i>G. Deverá o Município proceder à alteração do RMUE enquadrando a previsão do seu art.º 4º nos termos previstos no art.º 44º, n.º 5, do RJUE.</i> <i>H. A CMA deverá submeter a esta IGF, no prazo de 60 dias a contar da notificação do presente relatório, a publicação em DR do RMEU, com a nova redação do artº 4º, bem</i>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
		<i>como deliberação de ambos os órgãos autárquicos (CM e AM) de declaração de nulidade do referido artigo, sob pena de participação ao Magistrado do Ministério Público junto do TAF de Coimbra para declaração de nulidade da referida norma regulamentar.</i>
<p>10. Não nos foram facultadas evidências quanto à existência da fundamentação dos critérios utilizados para o cálculo das taxas urbanísticas e, especificamente, da TMI, mormente quanto à fundamentação económico-financeira relativa ao seu valor, o que inquina de nulidade o RGTTLMA (art.º 8.º, n.º 2 do RGTAL).</p>	2.3.3	<p>I. Alteração do regulamento, ao abrigo do regime jurídico estabelecido na LGT, na LFL e no RGTAL, promovendo a explicitação dos critérios de cálculo das taxas urbanísticas e a prévia e adequada fundamentação do cálculo da TMI, tendo em consideração o estabelecido no artº 116º, nº5 do RJUE.</p>
<p>11. Igualmente, em matéria de isenções e compensações, não se encontram devidamente fundamentadas, como impõe o RGTAL.</p>	2.3.3	<p>J. Alteração do regulamento, promovendo a adequada fundamentação das isenções e das compensações aí previstas, nos termos do disposto o artº 8º al. d) e c) do RGTAL.</p>
<p>12. O RGTTLMA restringe, no seu artº 49º, as operações urbanísticas sujeitas à TMU/TMI, contrariando a previsão do art.º 116º, n.º 3 do RJUE.</p>	2.3.3	<p>K. Alteração do art.º 49.º do RGTTLMA, por violar o art.º 116.º, n.º 3 do RJUE.</p> <p>L. A CMA deverá submeter a esta IGF, no prazo de 60 dias a contar da notificação do presente relatório, a publicação em DR do RGTTLORMA, com a nova redação do artº 49º, bem como deliberação de ambos os órgãos autárquicos (CM e AM) de declaração de nulidade do referido artigo, sob pena de participação ao Magistrado do Ministério Público junto do TAF de Coimbra para declaração de nulidade da referida norma regulamentar.</p>
Conformidade das operações urbanísticas com o PDM e outras normas		
<p>13. O proc. de obras n.º 44/2011 viola o artº 36º, nº 3, do PDM, sendo nulos os despachos de 12/jul/2011 e de 8/set/2011 que o aprovaram.</p>	2.4.3	<p>M. O Município deverá declarar a nulidade dos despachos de 12/jul/2011 e de 8/set/2011, no prazo de 60 dias a contar da notificação do presente relatório, sob pena de participação ao Magistrado do MP junto do</p>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
		TAF de Coimbra.
Liquidação e cobrança das taxas urbanísticas		
<p>14. Registaram-se vários erros e irregularidades em matéria de liquidação e cobrança das taxas e compensações urbanísticas, designadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ falta de reporte da liquidação das taxas e compensações ao momento do licenciamento; ✓ aplicação errada das fórmulas regulamentares e respetivas variáveis e ✓ falta de justificação da necessidade ou dispensa das áreas de cedência obrigatórias. 	2.4.4.	<p>N. Implementação de métodos e procedimentos administrativos/informáticos que permitam prevenir e minorar o risco de erros no cálculo das taxas, designadamente, quanto à contabilização das áreas superfícies de construção, identificação do momento processual da liquidação das taxas e aplicação das fórmulas.</p> <p>O. Liquidação e cobrança efetivas dos montantes/diferenciais devidos e não cobrados de taxas administrativas pela emissão das licenças, taxas de urbanização e compensações, nos termos descritos no presente projeto de relatório.</p>
<p>15. Não existe um controlo a posteriori do cálculo das taxas e compensações por um segundo trabalhador ou superior hierárquico</p>	2.4.4.	<p>P. Implementação de um sistema de controlo a posteriori do cálculo das taxas por um segundo trabalhador ou superior hierárquico.</p>
<p>16. No cálculo e cobrança de taxa administrativa pela emissão da licença, verificaram-se erros em 54% dos processos da amostra, a favor do Município, no montante de €75,25.</p>	2.4.4.1.	<p>Q. R. A CMA deverá promover a devolução dos respetivos montantes de taxa administrativa (€75,25) e a restituição da TMI indevidamente cobrada, no montante de €15,30.</p>
<p>17. No cálculo e cobrança da TMI, verificaram-se erros no processo nº 133/2007, ascendendo o prejuízo para o requerente a €15,30.</p>	2.4.4.2.	<p>R. Comprovação da devolução dos montantes em falta nos processos nº 71/2006, 133/2007, 72/2008, 9/2009, 37/2011, 44/2011 e 22/2012, dando prova desses factos junto desta IGF, em sede de follow-up, no prazo de 60 dias a contar da notificação do presente relatório.</p>
<p>18. Contudo, por força da ilegalidade do artº 4º do RMEU de 2011 e pelo facto da autarquia não ter regulamentado em norma própria as operações urbanísticas consideradas de "impacte relevante", as 4 operações em causa não estavam sujeitas às</p>	2.4.4.3.	<p>S. A CMA deverá declarar a nulidade do artº 4º do RMEU e promover a restituição da compensação indevidamente cobrada no proc. nº 44/2011, de €1 938,68.</p> <p>T. Comprovação da devolução dos montantes em falta no processo nº 44/2011, dando prova desses factos junto desta IGF, em</p>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<p>cedências obrigatórias previstas no artº 43º do RJUE, nem à compensação pela sua não cedência.</p> <p>19. A CMA cobrou, por isso, indevidamente €1 938,68 de compensação em numerário, no proc. nº 44/2011.</p>		<p><i>sede de follow-up, no prazo de 60 dias a contar da notificação do presente relatório, sob pena de comunicação ao Tribunal de Contas para efetivação de responsabilidade financeira.</i></p>
Loteamento da Zona Industrial da Relvinha Oeste		
<p>20. Não são cumpridos os parâmetros de dimensionamento previstos na portaria nº 216-B/2008, de 3/mar para estacionamento privado nas 2ª e 3ª alterações ao loteamento.</p>	2.5.1.	<p><i>U. O Município deverá declarar a nulidade dos despachos que aprovaram a 2ª e 3ª alterações ao loteamento municipal da Zona Industrial da Relvinha Oeste, no prazo de 60 dias a contar da notificação do presente relatório, sob pena de participação ao Magistrado do MP junto do TAF de Coimbra.</i></p>
<p>21. A autarquia, para atrair investimento para o concelho, vendeu 2 lotes industriais a €3/m2, que lhe custaram cerca de 5 vezes mais - €15/m2.</p>	2.5.2.	<p><i>V. O MA deverá ponderar e quantificar o custo do incentivo municipal face ao benefício que daí aveio para o concelho.</i></p>
<p>22. No lote 2, a construção da edificação encontra-se parada, sem que tenha sido cumprido o calendário para a sua execução que tinha o prazo de 12 meses, a contar de 25/jan/2012.</p>		<p><i>W. A autarquia deverá executar a cláusula 9ª do contrato de compra e venda celebrado, com vista a assegurar a reversão do contrato a favor do Município.</i></p>
Fiscalização municipal e processos de contraordenação		
<p>23. Os processos de contraordenação apresentam pendências razoáveis.</p>	2.6	<p><i>X. Continuar a garantir a tramitação célere dos processos, face à oportunidade das decisões e ao conteúdo das mesmas.</i></p>
Medidas de tutela de legalidade		
<p>24. Nas medidas de tutela de legalidade, quando são decretados embargos de alguma obra, nem sempre são aplicadas as medidas sequenciais, quando a sua regularização se arrasta</p>	2.7	<p><i>Y. Adoção, sempre que tal se justifique, das medidas tutelares administrativas sequenciais às ordens de embargo</i></p>
Contratos de planeamento		
<p>25. O contrato para planeamento que</p>	2.8.	<p><i>Z. A redação n.º 2, da cláusula VII do contrato</i></p>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
originou o PP da Quinta da Estafeira de forma alguma pode isentar o pagamento das taxas e encargos decorrentes das operações urbanísticas que ali venham a ocorrer		<p><i>é suscetível de poder gerar equívocos de interpretação quanto às obrigações das partes, pelo que deverá ser promovida uma alteração ao referido contrato com a sua exclusão.</i></p> <p>AA. <i>Que a CMA evidencie a celebração de adenda ao contrato junto desta IGF, no prazo de 60 dias a contar da notificação do presente relatório.</i></p>
Norma de controlo interno		
26. A norma de controlo interno encontra-se desatualizada, face às alterações legislativas e à estrutura orgânica dos serviços municipais	2.9	BB. <i>Deverão ser desencadeados os mecanismos de alteração da Norma de Controlo Interno</i>
PGRCIC		
27. O PGRCIC não foi sujeito a revisão nem foram elaborados relatórios anuais. Foi detetada a seguinte situação de risco não incluída no PGRIC: não cobrança ou cobrança não uniforme de taxas e compensações urbanísticas.	2.9.3	CC. <i>Deverá ser revisto o PGRCIC, atendendo aos motivos e tendo em consideração a conclusão apresentada.</i>

4. PROPOSTA

Atento todo o exposto, propõe-se:

4.1 A remessa deste Relatório e dos Anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Arganil 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, L, M, R, T, U e AA.

4.3 A remessa do item 2.4.4.3. e Anexo 10 deste Relatório ao Tribunal de Contas, caso, no prazo de 60 dias a contar da notificação do presente relatório à CMA, a mesma não evidencie, junto desta IGF, a regularização da situação elencada no referidos item, para o que se solicita, desde já, o necessário despacho concordante de Sua Excelência o Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento.

O referido reencaminhamento do processo ao Tribunal de Contas tem em vista ao desencadeamento da responsabilidade financeira dos eventuais responsáveis, 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.

4.4 A remessa dos itens 2.4.3., e 2.5.1. e do anexo 10 deste Relatório ao Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra, caso, no prazo de 60 dias a contar da notificação do presente relatório à CMA, a mesma não evidencie, junto desta IGF, a regularização das situações de violação de PDM elencadas nos referidos itens, para o que se solicita, desde já, o necessário despacho concordante de Sua Excelência o Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento.

À consideração superior,

O Inspetor

Digitally signed by LUÍS
ORLANDO CARDOSO
BOTELHO MAIA
Date: 2015.08.10 12:37:22
+01'00'

O Inspetor

Assinado de forma digital
por RUI VAZ DAS NEVES
MACEDO RIBEIRO
Dados: 2015.08.10
12:50:49 +01'00'

LISTA DE ANEXOS

- 1** Instrumentos de gestão territorial
- 2** Proc. de obras nº 103/2002
- 3** Proc. de obras nº 71/2006
- 4** Proc. de obras nº 133/2007
- 5** Proc. de obras nº 72/2008
- 6** Proc. de obras nº 9/2009
- 7** Proc. de obras nº 97/2009
- 8** Proc. de obras nº 26/2011
- 9** Proc. de obras nº 37/2001
- 10** Proc. de obras nº 44/2011
- 11** Proc. de obras nº 22/2012
- 12** Processos de contraordenação em tramitação/concluídos - urbanismo
- 13** Medidas de tutela de legalidade
- 14** Contratos aprovados entre 2011 e 2013 – gestão urbanística
- 15** Contraditório Institucional - Resposta da Entidade Auditada
- 16** Contraditório Pessoal - Resposta dos eventuais responsáveis