

AÇÃO DE CONTROLO AO MUNICÍPIO DE CAMINHA

A atividade municipal, ao nível do planeamento territorial, da gestão e fiscalização das operações urbanísticas, bem como das contraordenações e das medidas de tutela de legalidade, observou as normas aplicáveis e o interesse público?

Relatório n.º 2017/945

Proc. n.º 2015/ 234/A5/508

Dezembro de 2017

Independência

InteGridade

ConFiança

PARECER:

Concordo.
O presente Relatório evidencia os resultados da ação de controlo realizada no Município de Caminha, que integra a análise de denúncias dirigidas à IGF, no âmbito do urbanismo.
À consideração do Senhor Inspetor-Geral.

Subinspetora-Geral
Digitally signed by ANA
PAULA PEREIRA COSME
FRANCO BARATA SALGUEIRO
Date: 2018.02.20 19:02:31 Z

Concordo com este relatório e, designadamente, com as conclusões e recomendações, a fls. 27/30, e com o proposto no ponto 4. (a fls. 30).
À consideração superior.

Chefe de Equipa/
Diretor de Projetos
Digitally signed by
BELMIRO AUGUSTO
MORAIS
Date: 2018.02.16
10:20:54 Z

DESPACHO:

Concordo com os resultados da presente ação de controlo de natureza inspetiva.
Remeta-se a Sua Ex.^a o Secretário do Estado do Orçamento.

Inspetor-Geral,

Assinatura digitalizada
(Vitor Braz)

Date: 2018.02.26
19:11:05 Z

Relatório n.º 2017/945

Processo n.º 2015/234/A5/508

AÇÃO DE CONTROLO AO MUNICÍPIO DE CAMINHA

URBANISMO

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente ação de controlo¹, abrangendo o período de 02 de janeiro de 2012 a 31 de maio 2015, foi realizada com o objetivo de contribuir para o maior rigor da atividade municipal, ao nível do planeamento territorial, da gestão e fiscalização das operações urbanísticas, bem como das contraordenações e das medidas de tutela da legalidade.

¹ Esta "Ação de Controlo" configura, sob o ponto de vista substancial, uma inspeção cujos resultados e qualidade foram robustecidos pela adoção dos referenciais, das normas legais e da metodologia próprios das auditorias de conformidade.

Nesta ação foram também analisadas as denúncias, na área do urbanismo, pendentes na IGF, cujas conclusões foram consideradas neste relatório e os respetivos resultados encaminhadas para os diferentes destinatários, sempre que tal procedimento se justificou.

Em função das evidências obtidas (vd. Anexos 1 a 16), da análise e avaliação das mesmas (Cap. 2) e do procedimento de contraditório institucional (vd. Anexo 17), destacamos os seguintes resultados:

1.1. A Revisão do Plano Diretor Municipal (PDM), publicada em 2017, acolheu as principais observações efetuadas ao Plano anterior pela IGF.

PDM atualizado

1.2. O Regulamento e Tabela de Taxas do Município, de 2011, está desatualizado, face ao Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE), no que respeita a conceitos e taxas urbanísticas, e estabeleceu taxas com valores inferiores aos da sua fundamentação económico-financeira, para além de não ter sido publicado em Diário da República.

Deficiências diversas no Regulamento e Tabela de Taxas

1.3. O Município de Caminha (MC) aprovou operações urbanísticas em desconformidade com o PDM ou com as licenças de loteamento, nomeadamente, por violação de índices máximos de implantação e de construção e falta de cedência de parcelas para espaços verdes e equipamentos. Destas situações resulta a nulidade dos respetivos atos de aprovação, ainda que algumas delas sejam passíveis de regularização à luz da Revisão do PDM.

Aprovação de operações urbanísticas em desconformidade com o PDM ou com as licenças de loteamento

1.4. Na aprovação de operações urbanísticas, foram contabilizadas áreas relativas a parcelas cedidas “*outrora*” ao domínio público, com base em simples declaração emitida por Presidente de Junta de Freguesia, sem que tenha sido exigida prova do anterior direito dos requerentes sobre aquelas parcelas, nem das condições dessa cedência, o que é potenciador de situações de fraude.

Contabilização de parcelas cedidas “outrora” ao domínio público sem prova do direito anterior sobre essas parcelas

Tendo em conta que as eventuais cedências ao domínio público terão ocorrido há muitos anos atrás, considerou-se prejudicada a realização de outras diligências, tendo em vista o apuramento de eventuais responsabilidades.

1.5. A Assembleia Municipal aprovou proposta de redução de taxas urbanísticas em obras de reabilitação urbana, através da sua ampliação, reconstrução ou alteração, cujo âmbito de aplicação objetivo peca por falta de clareza daquela proposta, para além de ser aplicável, fora do designado Núcleo Histórico de Caminha, a edifícios sem exigência de uma idade mínima.

Aprovação de proposta de redução de taxas urbanísticas pouco clara quanto ao seu âmbito, incluindo edifícios novos

1.6. Apurámos erros na liquidação das taxas, no montante de 7.563,61 euros e de 3.448,67 euros, em prejuízo, respetivamente, do Município e dos particulares,

Erros na liquidação de taxas urbanísticas

decorrentes, na maioria das situações, de deficiente medição dos projetos e englobamento incorreto de áreas.

1.7. Constatámos a existência de atrasos sistemáticos e injustificados na instrução e, sobretudo, na decisão de processos de contraordenação urbanística, bem como de inércia camarária na adoção de medidas de tutela da legalidade urbanística e na reposição da legalidade urbanística.

Atraso na tramitação e decisão processos de contraordenação e inércia na reposição da legalidade urbanística

1.8. A CMC dispõe de um único fiscal na área urbanística, situação que é geradora de uma fiscalização urbanística insuficiente e meramente reativa, na sequência de queixas de particulares, e inviabiliza uma atuação coordenada e planeada neste domínio.

Fiscalização municipal meramente reativa e insuficiente

1.9. Foram, ainda, detetadas insuficiências no sistema controlo interno da autarquia e inexistência de relatórios sobre a aplicação do PGRIC, para além da falta de envio deste Plano às diversas entidades, incluindo a IGF.

Insuficiências no sistema de controlo interno e falta de envio do PGRIC à IGF e outras entidades

2. As principais recomendações formuladas à Câmara Municipal de Caminha, são as seguintes:

- a) Rever o Regulamento e Tabela de Taxas, de 2011, no sentido da sua atualização, face às alterações introduzidas a alguns conceitos no RJUE e do ajustamento do valor das taxas à respetiva fundamentação económico-financeira, para além da sua publicitação no Diário da República, 2.ª série.
- b) Declarar a nulidade dos atos administrativos de licenciamento em desconformidade com o PDM ou com as licenças de loteamento e reapreciação das operações urbanísticas compatíveis com a Revisão do PDM.
- c) Apresentar à Assembleia Municipal proposta de revogação da medida relativa à redução em 50% das taxas urbanísticas, no âmbito das medidas de reabilitação urbana, ou de proposta de clarificação da respetiva deliberação, para além da definição de uma idade mínima dos imóveis abrangidos pela medida e que não estejam localizados no designado Núcleo Histórico de Caminha.
- d) Rever a liquidação das taxas e das compensações incorretamente calculadas e subsequente cobrança ou devolução dos montantes liquidados, respetivamente, por defeito ou por excesso.
- e) Reforçar a fiscalização municipal na área urbanística e garantir a célere tramitação e decisão dos processos de contraordenações urbanísticas, bem como de reposição da legalidade urbanística.
- f) Atualizar o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e elaborar relatórios anuais sobre a sua execução, para além do seu envio à IGF e às outras entidades.

Principais recomendações

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	6
1.1 Fundamento.....	6
1.2 Questões e subquestões da ação de controlo e âmbito.....	6
1.3 Metodologia.....	7
1.4. Contraditório.....	9
2. RESULTADOS	9
2.1 Planeamento territorial e expansão urbana.....	9
2.2 Regulamentos Municipais no âmbito do urbanismo.....	11
2.3 Receitas urbanísticas e despesas com a urbanização.....	13
2.4 Gestão Urbanística.....	15
2.5 Fiscalização e processos de contraordenação.....	22
2.6 Medidas de tutela da legalidade urbanística.....	24
2.7 Controlo Interno	25
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	27
4. PROPOSTAS	30

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AM	Assembleia Municipal
CMC	Câmara Municipal de Caminha
COS	Coefficiente de Ocupação do Solo
CPA	Código do Procedimento Administrativo
DGUP	Divisão de Gestão Urbanística e Planeamento
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
DUPOE	Divisão de Urbanismo, Planeamento, Obras e Edifícios
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
JF	Junta de Freguesia
LBPSOTU	Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e do Urbanismo
LFL	Lei das Finanças Locais
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PDM	Plano Diretor Municipal
PGRCIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PMOT	Plano Municipal de Ordenamento do Território
PP	Plano de Pormenor
PPI	Plano Plurianual de Investimentos
RGTA	Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais
PU	Plano de Urbanização
RAN	Reserva Agrícola Nacional
RJGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
RMUEC	Regulamento Municipal da Urbanização e Edificação de Caminha
RPDM	Regulamento do Plano Diretor Municipal
TMU	Taxa pela Realização, Manutenção e Reforço de Infraestruturas Urbanísticas

1. INTRODUÇÃO

1.1 Fundamento

A presente ação de controlo ao Município de Caminha foi realizada em execução do Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) e teve por objetivo concluir sobre os principais problemas na área do urbanismo, considerando os referenciais legais e regulamentares aplicáveis e a robustez do sistema de controlo interno, como contributo para o aperfeiçoamento da atividade municipal nessa área.

1.2 Questões e subquestões da ação de controlo e âmbito

1.2.1. Nesta ação inspetiva pretendeu-se dar resposta à seguinte questão de auditoria: a atividade municipal, ao nível do planeamento territorial, da gestão e fiscalização das operações urbanísticas, bem como das contraordenações e das medidas de tutela da legalidade, observou as normas legais e regulamentares aplicáveis, bem como o interesse público?

Para o efeito, foram consideradas as seguintes subquestões de auditoria:

- i. Os perímetros urbanos previstos no Plano Diretor Municipal estão ajustados à população do Município?
- ii. A gestão urbanística do espaço municipal foi efetuada com base em planos municipais de ordenamento do território com maior detalhe que o PDM ou em unidades de execução programada?
- iii. Qual o grau de cobertura do investimento municipal em infraestruturas urbanísticas, através das receitas decorrentes do licenciamento de loteamentos e obras, em particular da taxa pela realização de infraestruturas urbanísticas?
- iv. As operações urbanísticas foram aprovadas em conformidade com os planos municipais de ordenamento do território em vigor e outras normas urbanísticas aplicáveis?
- v. O controlo interno instituído no Município assegurou a liquidação e cobrança das taxas urbanísticas, bem como das cedências ao domínio público municipal e das compensações, em numerário e em espécie, de acordo com as normas legais e regulamentares, bem como a eficácia na fiscalização das operações urbanísticas e na tramitação e decisão dos processos de contraordenações, em matéria de ilícitos urbanísticos, e na aplicação das medidas de tutela de legalidade?
- vi. O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC) da autarquia, nos aspetos relacionados com a área do Urbanismo, inclui os riscos e as medidas adequadas à sua prevenção e foi objeto de monitorização da sua aplicação?

1.2.2. A ação de controlo incidiu sobre a Câmara Municipal de Caminha, em especial sobre os diversos serviços que integram a Divisão de Urbanismo, Planeamento, Obras e Edifícios (DUPOE) e a Unidade Municipal dos Serviços Integrados na Presidência, esta última no que concerne à tramitação dos processos de contraordenação, e abrangeu o período de 02 de janeiro de 2012 a 31 de maio 2015, sem prejuízo de algumas denúncias se reportarem a período anterior.

1.3 Metodologia

1.3.1. O desenvolvimento desta ação obedeceu às fases abaixo indicadas e aos procedimentos de controlo previstos no Guião de Controlo do Ordenamento do Território e do Urbanismo nas Autarquias Locais².

a) Planeamento da ação, que implicou, nomeadamente, as seguintes tarefas:

- ✓ Levantamento e análise preliminar de informação relevante para a auditoria nomeadamente, informação financeira, estrutura orgânica e competências, regulamentos internos, procedimentos e circuitos administrativos, financeiros e contabilísticos relevantes e denúncias pendentes de análise;
- ✓ Análise dos instrumentos de planeamento territorial em vigor e suas alterações;
- ✓ Verificação da Revisão do PDM e análise de outros instrumentos urbanísticos em elaboração pela autarquia;
- ✓ Seleção das amostras, em que incluímos também as denúncias, então, pendentes na IGF, na área do urbanismo³;

Na seleção das amostras, com exceção das denúncias pendentes na IGF, que foram, por esse facto, integradas na auditoria, teve-se em conta a avaliação preliminar do sistema de controlo interno, a análise do risco das operações urbanísticas, considerando a sua materialidade, localização e finalidade. A amostra compreendeu 10 processos urbanísticos (2 licenciamentos de operações de loteamento e 8 licenciamentos ou comunicações prévias referentes a obras de edificação), num universo total de 726 licenças de loteamento, construção e comunicações prévias aprovadas.

Foram ainda analisadas várias operações de destaque e antecedentes incluídos nos processos de licenciamento analisados.

A seleção privilegiou as operações urbanísticas de maior dimensão (maior área de construção autorizada) e as freguesias com maior densidade populacional.

No que se refere aos processos de contraordenação e aos processos administrativos tendentes à aplicação de medidas de tutela, a amostra foi definida com base numa seleção aleatória de entre os processos constantes das listagens fornecidas pela entidade.

Analisaram-se 16 processos de contraordenação, representando 7% do total dos processos instaurados entre 2012 e 2015 (217).

Quanto às medidas de tutela da legalidade, analisaram-se 4 situações num universo de 89.

b) Execução da ação, a qual obedeceu aos seguintes procedimentos de auditoria:

² De acordo com a Informação n.º 289/2013, da IGF.

³ A que se referem os registos de entrada na IGF dos processos n.ºs 696 e 1102/2013, 813 e 855/2014 e 2015/1095. Os resultados da análise das situações denunciadas foram objeto de informações autónomas, sempre que se justificou, sem prejuízo das situações irregulares constarem também deste relatório e dos Anexos 13 a 15.

- ✓ Verificação do cumprimento dos parâmetros urbanísticos dos instrumentos de planeamento em vigor para o local;
 - ✓ Análise dos processos selecionados, abrangendo a sua organização, os circuitos administrativos, a competência para a sua decisão, a instrução e análise, prazos legais e emissão dos alvarás;
 - ✓ Análise da liquidação e cobrança das taxas urbanísticas;
 - ✓ Análise dos procedimentos de fiscalização municipal e dos processos de contraordenação;
- e,
- ✓ Análise dos processos administrativos relativos a medidas de tutela de legalidade, incluindo as denúncias pendentes de análise na área do urbanismo⁴.

1.3.2. Os principais critérios/referenciais de análise utilizados na presente ação foram os seguintes:

- ✓ Quadro legal aplicável, designadamente, os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), o Regime Jurídico das Autarquias Locais, o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE), o Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTA) e o Regime Geral das Contraordenações (RGCO)⁵;
- ✓ Os Regulamentos Municipais na área do urbanismo⁶; e
- ✓ Os princípios básicos de controlo interno e a Norma de Controlo Interno (NCI).

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

- ✓ Análise documental;
- ✓ Tratamento e análise de dados financeiros;
- ✓ Audição informal dos responsáveis pelas informações, técnicos e dirigentes municipais; e
- ✓ Verificações das operações urbanísticas no local.

⁴ Ver nota anterior.

⁵ Cfr. Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (DL n.º 380/99, de 22 de setembro, e Lei n.º 80/2015, de 14 de maio), in http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2333&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=; Regime Jurídico das Autarquias Locais (Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro), in http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1990&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&; Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro), in http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1995&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&; Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (DL n.º 555/99, de 16 de dezembro), in http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=625&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&; Ilícito de mera ordenação social (DL n.º 433/82, de 27 de outubro), in http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=166&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&.

⁶ Aprovado por deliberação da Assembleia Municipal em sessão de 29/06/2010, sob proposta da Câmara Municipal de 14/06/2010 e publicado no DR, II Série, n.º 150, de 04/08/2010. Este diploma regulamentar foi objeto de diversas alterações publicadas nos DR – II Série, n.º 4 de 06/01/2011, DR - II Série, n.º 128 de 06/07/2011, DR – II Série, n.º 105, de 30/05/2012, DR – II Série, n.º 69, de 08/04/2014, DR – II Série, n.º 65, de 02/04/2015 e DR – II Série, n.º 107, de 03/06/2015.

1.4. Contraditório

Nos termos do disposto no art.º 12.º (princípio do contraditório) do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, e do nº 2 do artigo 19º e artigo 20º, ambos do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF⁷, foi dado conhecimento formal ao Presidente da Câmara Municipal de Caminha, das principais asserções, conclusões e recomendações constantes deste documento, através do envio do respetivo projeto de relatório em 20 de junho de 2017.

A resposta da autarquia local, recebida em 4 de julho de 2017, consta do Anexo 17 do presente relatório, e a análise dessa resposta foi incorporada nos Anexos relativos às matérias em causa (vd. Anexos 3 a 5, 7, 9 e 12), sem prejuízo de nos pontos específicos deste relatório ser feita uma menção expressa ao sentido da resposta da autarquia local e, sendo caso disso, à posição final adotada pela IGF sobre o assunto, bem como os ajustamentos no texto considerados pertinentes, na sequência da sua reanálise.

(Anexo 17)

2. RESULTADOS

2.1 Planeamento territorial e expansão urbana

2.1.1 O Plano Diretor Municipal (PDM) de Caminha, em vigor à data da auditoria⁸, aprovado pela Assembleia Municipal (AM), em 23/01/1995⁹, foi objeto de Revisão iniciada em 2005 e entrou em vigor em 15 de fevereiro de 2017¹⁰.

A planta de ordenamento do PDM de 1995 previa como espaços urbanos (espaços já ocupados ou urbanizados) um total de 1.332 ha, correspondentes a 10,4% do território e, como zona de expansão, perspetivando a evolução económica e demográfica do concelho, um total de 714 ha, correspondentes a 5,9% do território, representando 54% do espaço urbano já existente.

Da área de expansão prevista, apenas foi efetivamente ocupado, até à data, com a realização de obras de urbanização e operações urbanísticas, um total de 99,18 ha, correspondentes a 13,9% da área prevista de expansão.

Relativamente à população do concelho, no período de vigência do PDM, os dados disponíveis permitem verificar que entre 1991 e 2001 ocorreu um aumento populacional de 5,3%. Na década subsequente, de 2001 a 2011, pelo contrário, registou-se um decréscimo de 0,98%.

Estes elementos evidenciam o sobredimensionamento das áreas de expansão previstas na planta de ordenamento do PDM, desfasado da evolução demográfica expectável e da efetivamente registada,

⁷ Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5 de abril, do Ministro de Estado e das Finanças e publicado no DR, 2ª Série, de 12 de abril.

⁸ Sofreu apenas uma alteração – referente ao seu artigo 39º, nº1 – aprovada em sessão da AM de 12/08/2013, conforme publicação no Diário da República, 2ª série, nº 208, de 28/10/2013.

⁹ Ratificado através da Resolução do Conselho de Ministros nº 158/95, publicada no Diário da República –1ª série B, nº 276, de 29 de novembro de 1995.

¹⁰ A Proposta de Revisão do Plano Diretor Municipal de Caminha foi aprovada pela Assembleia Municipal de Caminha, na sua sessão extraordinária realizada no dia 6 de janeiro de 2017 e publicada pelo Aviso n.º 1712/2017, no Diário da República, 2.ª série – N.º 32, de 14 de fevereiro de 2017.

mesmo considerando uma componente não despreciada de segundas habitações, atendendo à vertente turística da orla marítima do concelho.

Este sobredimensionamento é contrário aos princípios da economia e eficiência na utilização dos recursos públicos, tendo em conta, nomeadamente, as necessidades de investimento municipal na construção, reforço e manutenção de infraestruturas, motivadas por esse sobredimensionamento.

Refira-se também, a este propósito, que o Regulamento e Tabela de Taxas de Urbanização do Concelho de Caminha, aprovado em 1990 e, entretanto, revogado, não previa quaisquer fatores de correção das taxas para incentivo ou desincentivo da construção, em função das políticas urbanísticas definidas pelos órgãos municipais.

2.1.2 O PDM prevê que a ocupação das áreas de expansão ou a execução de novas infraestruturas como vias de circulação, devem ser integradas por planos de pormenor, a par de operações de loteamento.

Contempla, além disso, um total de 29 unidades operativas de planeamento e gestão¹¹, em cujas áreas devem ser densificadas as regras de ocupação do solo previstas no PDM, mediante aprovação de Planos de Urbanização e Planos de Pormenor.

Porém, a atividade do Município circunscreveu-se à gestão urbanística, não tendo sido aprovado nenhum PMOT de grau inferior na vigência do PDM, com todos os inconvenientes decorrentes da ocupação do território por iniciativa dos particulares com base diretamente no PDM.

Com efeito, o Município, na vigência do PDM, absteve-se de planificar, com maior detalhe, o desenho urbano e a ocupação do solo no concelho, com especial relevo para as zonas mais sensíveis de natureza cultural/patrimonial, ecológica/ambiental ou outras, em prejuízo da preservação desses valores e da racionalidade na organização dos espaços e dos custos municipais com a urbanização.

A CMC, no contraditório, concordou com a análise efetuada pela IGF e informou que o processo de Revisão do PDM ficou concluído com a publicação do novo PDM em 14 de fevereiro de 2017¹². Esclareceu ainda que nessa Revisão houve a preocupação de conter os perímetros urbanos e fomentar a colmatação dos espaços existentes, estimulando a sua infraestruturização e funcionalidade, mantendo ao mesmo tempo as características dos espaços rurais, sem esquecer a promoção do turismo e a localização de espaços para indústria.

(Anexo 17)

2.1.3 O Regulamento, bem como os elementos cartográficos do PDM de 1995 encontravam-se desatualizados e em desconformidade com o regime jurídico, terminologia e conceitos urbanísticos definidos na Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBPSOTU), no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE) e diplomas regulamentares.

¹¹ Vd. artigo 53º do RPDM.

¹² Aviso n.º 1712/2017, in DR, 2.ª série, de 14 de fevereiro.

A desatualização verificava-se, em particular, quanto à classificação do solo (urbano e rural), às tipologias dos espaços e ordenamento, e ao previsto no Decreto Regulamentar 11/2009, de 29 de maio, e no novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)¹³⁻¹⁴.

A redação de algumas normas e a utilização de conceitos também não era clara, criando dificuldades na gestão urbanística, como acontecia em relação aos conceitos urbanísticos de lote urbano e parcela.

Por último, a Planta de Ordenamento do Plano apresentava diversas desconformidades, não assegurando, em alguns casos, a continuidade na delimitação dos espaços, em particular entre as diversas categorias de espaços urbanos e urbanizáveis. Apresentava, ainda, imprecisões cartográficas entre as quais sobreposições sobre restrições e servidões de utilidade pública previstas na Planta de Condicionantes, não coincidindo com a delimitação da RAN.

Além disso, as respetivas legendas não correspondiam, em algumas situações, ao texto do regulamento.

No contraditório, a CMC esclareceu que a falta de rigor cartográfico foi corrigida na revisão do PDM, tendo sido atualizados também os conceitos urbanísticos.

(Anexo 17)

2.2 Regulamentos Municipais no âmbito do urbanismo

2.2.1 O Município aprovou, em 2015, o Regulamento de Urbanização e Edificação de Caminha (RMUEC) atualmente em vigor¹⁵, o qual foi objeto de publicação no Diário da República, contrariamente ao anterior Regulamento, aprovado em 2011, que foi objeto de publicitação apenas através de edital¹⁶⁻¹⁷, daí decorrendo a sua ineficácia jurídica, nos termos do artigo 139º do Código de Procedimento Administrativo (CPA). Não temos, contudo, conhecimento de, na vigência desse Regulamento, ter sido suscitada a sua ineficácia jurídica.

No caso dos processos das operações urbanísticas iniciados antes da entrada em vigor do Regulamento de 2011 e concluídos na vigência deste, por força do disposto em norma transitória deste Regulamento e do facto do Regulamento anterior não prever *compensações por não cedência de áreas para equipamentos e espaços verdes e de utilização coletiva*¹⁸, nem *operações de escassa relevância urbanística, de impacto semelhante a loteamento e de impacto relevante*¹⁹, o Município deixou de arrecadar as compensações previstas no RJUE.

¹³ Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio.

¹⁴ Estes diplomas estabelecem princípios de sustentabilidade, valorização e pleno aproveitamento das áreas urbanas no respeito pelos imperativos de economia do solo e dos demais recursos territoriais e a indispensabilidade e adequação quantitativa e qualitativa do solo para a implementação da estratégia de desenvolvimento local.

¹⁵ Regulamento n.º 304/2015, DR, 2ª série n.º 108, de 4 de junho de 2015.

¹⁶ Conforme previsto nos n.ºs 3 e 4, do artigo 3º do RJUE.

¹⁷ Apenas o projeto de regulamento foi objeto de publicação no Diário da República.

¹⁸ *Compensações por não cedência de áreas para espaços verdes e de utilização coletiva e equipamentos de utilização coletiva* – n.º 4 do artigo 44º do RJUE.

¹⁹ Cfr. RJUE, com a redação conferida pelo Decreto-Lei 177/2001, de 4 de junho.

2.2.2 O Regulamento e Tabela de Taxas de Urbanização do Concelho de Caminha, em vigor até 29 de julho de 2015, não foi objeto de adaptação ao RGTAL, nos termos exigidos²⁰, designadamente quanto à fundamentação económico-financeira da TMU, daí resultando a revogação *ope legis* das taxas²¹, pelo que aquelas taxas continuaram a ser liquidadas e cobradas pelos serviços, nos termos desse Regulamento, de forma ilegal.

A aplicação desse Regulamento traduziu-se numa prática contrária aos princípios legais subjacentes a esta taxa urbanística, ao correto ordenamento do território e gestão urbanística, pois:

- ✓ O Regulamento em causa encontrava-se desatualizado do Regulamento do PDM, do RMUEC e do RJUE, ao prever conceitos como “*licença de utilização*” ou “*nova construção ou reconstrução*, com omissão de disposições quanto a obras de alteração e ampliação;
- ✓ Os valores da taxa nunca foram atualizados desde a sua entrada em vigor e não apresentam qualquer relação de conexão ou de proporcionalidade com as despesas municipais na execução, manutenção de reforço das infraestruturas, de acordo com o previsto nos planos de investimento do município, não observando os princípios da equivalência jurídica, proporcionalidade, cobertura de custos e justa repartição de encargos, subjacentes a esta taxa²²;
- ✓ O Regulamento não contemplava qualquer fator de correção, nomeadamente, relativo ao número de infraestruturas existentes no local da operação urbanística a realizar;
- ✓ O artigo 6º do regulamento continha uma norma ilegal ao prever o agravamento da taxa (para o triplo) no caso de as obras realizadas sem alvará, o que consubstancia uma sanção²³, não tem caráter sinalagmático e não respeita os princípios da equivalência jurídica e da proporcionalidade.

No decurso da auditoria, por despacho do Presidente da CM, de 29/07/2015, foi determinada a suspensão da cobrança da TMU e a constituição de um grupo de trabalho com vista à revisão do respetivo regulamento, tarefa que, de acordo com informação prestada pela autarquia local, no exercício do contraditório, foi concluída com a entrada em vigor de novo Regulamento de Cobrança da Taxa pela Realização, Manutenção e Reforço de Infraestruturas Urbanísticas (TMU)²⁴. A CMC informou ainda que o novo Regulamento observou todos os trâmites legais, designadamente a discussão pública e a sua publicação em Diário da República. Analisado esse Regulamento, verificámos que nos artigos 3º, 10º e 6º do novo Regulamento foram acolhidas as observações feitas pela equipa de auditoria, no que se refere à inclusão de disposições quanto a obras de alteração e ampliação,

²⁰ Devia tê-lo sido até abril de 2010.

²¹ No artigo 17º, na redação conferida pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, e pela Lei n.º 117/2009, de 29 de dezembro.

²² O valor da TMU, em cada operação urbanística, deve ter em conta, designadamente, o custo/investimento municipal já realizado com as infraestruturas e equipamentos públicos que servem essa operação, bem como os programados para os anos subsequentes (no PPI) na execução de novas infraestruturas e na manutenção e reforço das existentes (*princípios da equivalência jurídica e da proporcionalidade e cobertura de custos*), sem prejuízo da previsão de fatores de correção, de agravamento ou desagravamento, em função das políticas prosseguidas em cada local pelo Município.

²³ Prevista na alínea a), do nº 1, do artigo 98º do RJUE.

²⁴ Publicado no DR, 2.ª série, n.º 95, de 17 de maio de 2016.

atualização da TMU e correção do seu valor face ao número de infraestruturas existentes no local e que foi abolido o agravamento da taxa para o triplo, no caso das obras realizadas sem alvará.

(Anexo 17)

2.2.3 As taxas urbanísticas, com exceção das relativas à TMU e às compensações, que estão previstas no Regulamento analisado no ponto anterior, encontravam-se disciplinadas no Regulamento e Tabela Geral de Taxas do Município de Caminha, aprovado pela AM, em 21/04/2011.

No que respeita às taxas administrativas pela emissão da licença, cumpre fazer as seguintes observações:

- ✓ O Regulamento e Tabela Geral de Taxas, tal como o anterior RMUEC, também foi publicitado apenas através de edital, embora fosse igualmente obrigatória a sua publicação em DR²⁵, e não há evidência de ter sido precedido de discussão pública, sendo os vícios daí decorrentes suscetíveis de gerar, respetivamente, a sua ineficácia jurídica e a sua invalidade, a promover junto do Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga (TAF) de Viana do Castelo;
- ✓ A terminologia usada na tabela anexa, quanto às taxas urbanísticas, não está ajustada aos conceitos atualmente usados no urbanismo, vg. *“certidões de viabilidade de loteamento ou de construção”*, *“pedido de viabilidade prévia de construção”*, *“construção, reconstrução, ampliação ou modificação”*;
- ✓ A previsão/enunciado dos procedimentos e atos sujeitos a taxa não inclui todos os previstos no RJUE, não sujeitando ao pagamento de taxas, nomeadamente, as comunicações prévias e as obras de urbanização (incluídas ou não em loteamento);
- ✓ Deficiente fundamentação económico-financeira das taxas, pois embora se tenha apurado o custo ou despesa administrativa unitária relativa à tramitação dos processos, esse valor não é utilizado para fundamentar a taxa a aplicar, verificando-se, pelo contrário, que o mesmo acaba por ser idêntico aos montantes aplicados anteriormente.

O Município, no exercício do contraditório, esclareceu que as taxas urbanísticas previstas neste Regulamento também vão ser alvo de revisão proximamente e que isso só não aconteceu, antes, pelo facto de ter dado prioridade à informatização de todos os procedimentos relativos ao licenciamento de obras particulares.

(Anexo 17)

2.3 Receitas urbanísticas e despesas com a urbanização

2.3.1 Evolução e estrutura das receitas urbanísticas

De acordo como os documentos financeiros da autarquia, a receita das taxas urbanísticas (TMU, outras taxas de licenciamento e compensações em numerário) sofreu uma redução de quase metade em 2013, face ao ano anterior, e um aumento, no ano seguinte, de 142%. Entre 2013 e 2015 essa variação foi de 53%, conforme resulta do quadro seguinte:

²⁵ Pelo facto de também incluir a regulamentação de taxas previstas no RJUE – cfr. nºs 3 e 4, do artigo 3º do RJUE.

Quadro 1 – Taxas urbanísticas cobradas

Un: euro

Descrição	ANO			Receita no triénio
	2012	2013	2014	Montante
Taxas pagas por empresas	79.255,80	27.291,60	161.534,47	268.071,87
Taxas pagas por particulares	51.471,31	61.298,88	53.703,47	176.473,66
TOTAL DE TAXAS URBANÍSTICAS	140.727,11	88.580,48	215.237,94	444.545,53
TMU paga por empresas	35.177,00	5.879,06	37.679,51	78.735,57
TMU paga por particulares	19.286,09	16.894,35	13.226,78	49.407,22
TOTAL DE TMU	54.463,09	22.773,41	50.906,29	128.142,79

Fonte: Documentos de prestação de contas

A receita da TMU representou 30% do total da receita relativa a taxas urbanísticas (taxas devidas pela aprovação de operações urbanísticas, TMU e compensações em numerário).

A receita da TMU acompanhou a tendência das restantes taxas urbanísticas. Refira-se, contudo, que o montante desta receita não é inteiramente fiável, já que constatámos a existência de erros nos códigos das receitas introduzidos nas respetivas guias.

A este respeito, constatou-se também que a determinação do valor da receita relativa às compensações urbanísticas, cujo montante integra o valor global das taxas urbanísticas, só é possível através de uma análise casuística, por falta de utilização de código ou de outro procedimento que possibilite automaticamente esse apuramento.

Por sua vez, a receita dos impostos municipais registou, entre 2012 e 2014, um aumento de 16,60%, quase integralmente decorrente da variação registada entre 2012 e 2013 (14,37%), conforme é evidenciado no quadro seguinte.

Quadro 2 – Impostos municipais cobrados

Un: euro

Descrição	ANO			Receita no triénio
	2012	2013	2014	Montante
IMI Imposto Municipal sobre Imóveis	2.209.476,09	2.721.733,99	2.049.556,35	7.060.767,23
Imposto Único de Circulação	352.324,98	429.867,22	106.929,70	1.189.121,90
IMI - Imposto Municipal sobre Transmissões onerosas de imóveis	630.920,98	645.612,03	728.754,60	2.005.287,61
Derrama	767.977,41	134.114,89	77.566,70	379.704,00
Impostos Abolidos (Contribuição Autárquica, Sisa e Imposto sobre veículos)	1.685,67	0,00	0,00	1.685,67
Contribuição Especial	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	3.437.330,93	3.931.328,13	4.007.907,35	11.376.566,41

Fonte: Documentos de prestação de contas

Da análise deste quadro ressalta também o peso que a receita do IMI e do IMT tiveram na receita de impostos.

Do total da receita urbanística (impostos, taxas e compensações), de acordo com os documentos financeiros da autarquia, 96% provém dos impostos municipais e os restantes 4% das receitas relacionadas com a aprovação de operações urbanísticas.

(Anexo 1)

2.3.2 Estrutura e evolução da despesa municipal na urbanização

No triénio 2012/2014, do total da despesa municipal com investimentos, 91% foi aplicada na urbanização, dos quais 68% em infraestruturas urbanas e 32% em equipamentos públicos.

No mesmo período, registou-se uma redução significativa do investimento municipal, em especial na urbanização, que passou de 3,277 M€ para 2,114 M€.

(Anexo 2)

2.3.3 Contributo das receitas urbanísticas para a despesa municipal na urbanização

Neste domínio, importa salientar que, no triénio 2012/2014, as receitas urbanísticas (impostos, taxas urbanísticas e compensações em espécie) representaram 139% da despesa municipal na urbanização, enquanto a receita das taxas urbanísticas relacionadas com a aprovação de operações urbanísticas não foi além de 5,2%.

Por sua vez, a receita da TMU, que visa, nos termos da lei²⁶, compartilhar/compensar o investimento municipal (previsto em PPI) com infraestruturas - vg. infraestruturas gerais, equipamentos e espaços verdes e de utilização coletiva -, representou apenas 2% do investimento na urbanização.

Refira-se, porém, que a evolução da despesa de investimento na urbanização foi, no mesmo período, em contraciclo com o sentido das receitas urbanísticas, que evoluíram positivamente, no que respeita, quer às taxas urbanísticas (o ano de 2013 constituiu, contudo, exceção), quer aos impostos municipais.

(Anexo 2-A)

2.4 Gestão Urbanística

2.4.1 Conformidade legal das operações urbanísticas

2.4.1.1. Entre os processos de licenciamento urbanístico incluídos na amostra, num total de 10 procedimentos, apurámos 6 situações de nulidade do licenciamento por violação dos instrumentos de gestão urbanística (PDM) ou admissão de comunicação prévia, a que acrescem 2 situações referentes a procedimentos conexos com processos da amostra, conforme quadro seguinte:

Quadro 3 – Operações urbanísticas cujos atos de aprovação são nulos

Processo	Tipo procedimental	Atos administrativos	Fundamento/normas violadas	Anexo
242/2005	Licença de operação de edificação	Despacho do Vereador do pelouro, de 08/08/2007, despacho da Presidente da CM, de 19/05/2011 e despacho de Vereador do pelouro, de 28/01/2015	Artos 31º, nº1 e 33º do PDM e artº 68º, alínea a) do RJUE	3
7/2008	Licença de operação de loteamento	Despacho do Vereador do pelouro, de 29/07/2010	Artº 29º do PDM e artº 68º, a) do RJUE	4
149/2008	Licença de operação de edificação	Despachos de 07/07/2010, 16/03/2012, 09/08/2013 e 21/02/2014 do Vereador do pelouro	Artos 20º e 21º, nº1 do PDM e artº 68º, alínea a) do RJUE	5
1/2010	Licença de operação de loteamento	Despachos do Vereador do pelouro de 12/07/2012, 22/07/2013 e 23/09/2013	Artos 23º, nº3, b) e 20º, nº3, b) do Regulamento do PDM e artº 68º, a) do RJUE	6
35/2012	Licença de operação de edificação	Despachos de 26/06/2012 e de 13/09/2014 do Vereador do pelouro	Artº 20º, nº2 do PDM e artº 68º, a) do RJUE	7
61/2013 + processo de alteração a loteamento camarário (zona industrial da Gella)	Comunicação prévia/alteração de loteamento	Despachos de 23/09/2013 e de 22/09/2014 do Vereador do pelouro, ; Despacho do Vereador do pelouro de 09/07/2013 (alteração de loteamento); Deliberação da CM de 19/02/2015	Artº 43º, nº2, alínea d) do PDM; Artº 4º, nºs 1 e 6 do Regulamento do loteamento industrial da Gella; Artº 68º, alínea a) do RJUE e artº 103º do RGIT	8
49/2014	Licença de operação de edificação	Despachos do Vereador do pelouro de 26/06/2014 e 17/03/2015	Artº 20º, nº1 do regulamento do PDM e artº 68º, a) do RJUE	9
20/2006 (alteração ao loteamento), 16/2015 e 17/2015	Alteração a loteamento e comunicações prévias	Despacho do PDM de 09/02/2015 (no processo 20/2006) e despachos de 3/03/2015 nos processos 16/2015 e 17/2015, ambos do Vereador do pelouro	Artº 43º, nº2, alínea d) do PDM; Deliberação de aprovação do loteamento industrial da Gella; Artº 68º, alínea a) do RJUE.	11

Fonte: Processos urbanísticos

(Anexos 3 a 9 e 11)

²⁶ Constitui uma contrapartida dos custos do Município, designadamente, com a construção, reforço ou manutenção de infraestruturas urbanísticas – alínea a), do nº 1, do artigo 6.º do RGAL e nº 5, do artigo 116º, do RJUE.

Essas invalidades resultaram da violação, nuns casos, dos índices máximos de implantação ou do COS previstos no PDM (processos nºs 242/2005, 149/2008, 35/2012 e 49/2014), noutros, da não cedência ao domínio público das áreas mínimas expressamente exigidas no PDM para espaços verdes e equipamentos (processo 7/2008 e 1/2010) e, por último, da violação da licença de loteamento (processos nºs 61/2013 e 20/2006).

A CMC, no exercício do contraditório, pronunciou-se sobre cada um dos processos constantes do quadro supra, cuja análise inserimos nos Anexos referentes a cada operação urbanística. Sem prejuízo disso, importa salientar os seguintes aspetos:

- ✓ Quanto ao processo 242/2005, a CMC justificou as divergências apuradas ao nível da área da operação, a sua incorreta integração em espaço urbanizável de alta densidade e a sobreposição de parte da área desta operação com a de outros processos contíguos com o facto de a sua análise ter sido efetuada sem recurso a técnicas mais rigorosas, como é o programa de edição de desenho (Autocad) e com o facto de não existir cadastro predial que permitisse evitar esta situação.

Saliente-se, contudo, que as observações efetuadas neste relatório, que fundamentaram a conclusão sobre a desconformidade da operação urbanística com o PDM, foram baseadas em medições efetuadas pelos serviços da autarquia local, a solicitação da equipa de auditoria, pelo que a eventual falta de rigor na análise do processo é apenas imputável à autarquia local;

- ✓ Quanto aos processos 7/2008 e 1/2010 (loteamentos), foi alegado, no contraditório, que a solução adotada sobre a determinação das áreas de cedência para o domínio público esteve de acordo com interpretação sempre seguida, no sentido de estabelecer uma relação entre a percentagem das áreas exigíveis para cedências e a área de construção acima do solo, excluindo, pois, as áreas em cave, assim como das piscinas e todas as que não tivessem expressão volumétrica.

Acrescentou ainda a CMC que, apesar das mudanças de executivos e de dirigentes ao longo da vigência do PDM de 1995 e de terem ocorrido outras inspeções, nunca se viu alterada nem posta em causa a referida leitura/interpretação da norma;

Ora, o referido pela autarquia local não corresponde à realidade, pois se é verdade que até, sensivelmente, ao final de 2011, conforme informação escrita prestada nesse sentido²⁷, os serviços adotaram a referida interpretação, a verdade é que, a partir de então, foi adotado procedimento que está em sintonia com a letra dos artigos 22.º e 29.º do, então, Regulamento do PDM, conforme melhor explicitado no anexo 6, pelo que não vemos razões para alterar o sentido da conclusão, quanto à invalidade dos atos por incumprimento do parâmetro de cedências mínimas obrigatórias e da respetiva recomendação;

- ✓ Quanto aos processos de licenciamento urbanístico, a que se referem os anexos 8 e 11, relacionados com o loteamento industrial da Gelfa e edificações inseridas nesse loteamento, a

²⁷ Informação, de 27 de julho de 2015, da Divisão de Urbanismo, Planeamento Obras e Edifícios (DUPOE).

autarquia alegou apenas que, após a publicação da Revisão do PDM, em 2016, as situações reportadas têm enquadramento no novo Regulamento.

Sem prejuízo disso, os atos de aprovação dessas operações urbanísticas não deixam de ser inválidos face às normas que lhes eram aplicáveis aquando da sua prática e, conseqüentemente, nulos, sem prejuízo dessas operações serem suscetíveis de nova apreciação à luz do novo quadro regulamentar do PDM.

(Anexo 17)

2.4.1.2. Em relação aos processos 149/2008, 35/2012 e 49/2014 (Anexos 5, 7 e 9), em que concluímos pela violação do limite máximo do COS, aquela conclusão resultou do facto de, contrariamente aos Serviços da Câmara Municipal, não contabilizarmos na área da parcela objeto da operação urbanística, para efeitos do cálculo daquele índice, áreas que, de acordo com declarações emitidas pelas Juntas de Freguesia de Vila Praia de Âncora (processos 149/2008 e 49/2014) e de Moledo (processo 35/2012), teriam sido cedidas “*outrora*”²⁸ ao domínio público para realização de arruamentos contíguos às operações urbanísticas requeridas e que foram, assim, somadas à área constante da certidão do registo predial.

As referidas áreas cedidas, regra geral, correspondem a metade da largura da via em toda a frente do terreno e foram consideradas pelos serviços do urbanismo do Município como integrando a área objeto da operação urbanística e como pertencendo ao particular, para efeitos de COS máximo e capacidade construtiva, apesar de não estarem registadas a favor dos requerentes.

Refira-se que aquelas declarações, igualmente existentes noutros processos (v.g. 1/2010), não são idóneas para provar qualquer direito que, porventura, tenha sido conferido a esses particulares, como contrapartida de eventuais cedências gratuitas para o domínio público, pois os direitos e obrigações das partes não estão formalizados em contrato escrito ou protocolo.

Acresce que a gestão urbanística, da responsabilidade da câmara municipal, não cabe nas atribuições e competências das freguesias, pelo que os seus órgãos ou eleitos não podiam conferir ou declarar direitos de edificação a favor de particulares, no âmbito de eventuais contratos ou protocolos de cedência gratuita de terrenos destinados ao domínio público, cuja titularidade/legitimidade pelo promotor da operação urbanística, antes da sua cedência, também não está comprovada no processo, nem que essa cedência tenha sido efetuada a título gratuito.

Assim, a Câmara Municipal, na apreciação das operações urbanísticas em questão apenas devia ter em consideração a área de terreno disponível, para o efeito, constante da certidão de registo predial e confirmada pelos levantamentos topográficos juntos nos processos, salvo se tivesse sido comprovada, através de título válido²⁹, a legitimidade do promotor sobre a parcela anteriormente cedida para o

²⁸ Sem qualquer referência que permita determinar, com o mínimo de objetividade, o âmbito e condições das cedências, bem como o momento em que ocorreram.

²⁹ Certidão da descrição e inscrições no registo predial competente ou os elementos identificados na alínea b), do artigo 11º, da Portaria nº 232/2008, de 11 de março, revogada pela Portaria 113/2015, de 22 de abril.

domínio público e que essa cedência tivesse sido efetuada a título gratuito e sem quaisquer outros encargos.

A CMC, no contraditório, alegou que a consideração, para efeitos de capacidade edificatória, das áreas cedidas gratuitamente pelos requerentes é uma prática comum, tanto na CMC, como noutras autarquias, com base, entre outros elementos, nas declarações prestadas pelas Juntas de Freguesia sobre as referidas cedências. Esclareceu, ainda, que embora aquelas declarações não vinculem a CM, servem como mais um elemento de apoio à decisão, em complemento de outros meios, como a cartografia antiga, etc., e que as JF continuam a ser as entidades mais idóneas para prestar tais informações, porquanto o alargamento das vias pode resultar também de obras levadas a cabo por essas autarquias, sendo, por outro lado, inexistente o registo dessas cedências no património municipal.

A CMC referiu ainda que a inclusão de tais áreas no apuramento do COS visou a não penalização dos proprietários.

Por último, alegou que na maioria das situações a contabilização daquelas áreas traduziu-se *“(...) num acréscimo de áreas brutas de construção pouco expressiva, com a própria IGF reconhece num dos casos inspecionados (processo 149/08), sem que daí decorra um evidente benefício para o particular nem um escandaloso prejuízo para o território municipal. (...) e que “Em caso algum se viram ultrapassados outros índices designadamente a cêrcea ou desrespeitadas as servidões eventualmente existentes.”*. Acrescentou também que, em algumas situações, tal acréscimo corresponde ao somatório de áreas equivalente às áreas de varandas ou alpendres, que pouco acrescentam a um eventual benefício do particular.

(Anexo 17)

Sem prejuízo das justificações apresentadas pela CMC, não vemos razões para alterar o sentido das conclusões extraídas sobre esta matéria, face à inexistência de prova da anterior titularidade/legitimidade dos promotores sobre as parcelas em questão³⁰, nem da sua cedência gratuita ao domínio público.

Ponderando, porém, o reduzido impacto da consideração de tais áreas na ultrapassagem do COS (0,003m²/m², 0,008m²/m² e 0,04m²/m²) deixa-se à consideração da Procuradora-Geral-Adjunta Coordenadora junto do Tribunal Central Administrativo do Norte a eventual impugnação dos atos de aprovação das operações urbanísticas em questão, sem prejuízo de a CMC, no futuro, dever observar o recomendado por esta Inspeção-Geral.

2.4.1.3. O processo de legalização n.º 52/14, relacionado com denúncia apresentada na IGF³¹, foi indevidamente indeferido, por não se registar qualquer desconformidade legal, contrariamente ao parecer dos serviços da autarquia, pelo que a CMC deverá promover a legalização das obras e sustentar a demolição das mesmas.

(Anexo 13)

³⁰ Certidão da descrição e inscrições no registo predial competente ou os elementos identificados na alínea b), do artigo 11º, da Portaria n.º 232/2008, de 11 de março, revogada pela Portaria 113/2015, de 22 de abril.

³¹ Processo n.º 2014/855.

2.4.2 Liquidação e cobrança de taxas e compensações urbanísticas

2.4.2.1. Os serviços administrativos da CM, em execução de um despacho do Vereador do pelouro das obras particulares, de 3/04/2013, exarado em informação do então Chefe da DGUP, procederam à redução em 50% do valor da liquidação final das taxas e compensações devidas nas operações urbanísticas licenciadas ou comunicações prévias admitidas, traduzidas em obras de ampliação, reconstrução ou alteração, na sequência de deliberação da AM, aprovada em 22/02/2013, sob proposta da Câmara Municipal.

De acordo com o referido despacho, aquela redução foi aplicada a todos os processos aprovados após a mencionada deliberação da Assembleia Municipal.

A Câmara Municipal e a Assembleia Municipal aprovaram, em 2013, uma proposta de redução das taxas urbanísticas, tendo em vista a reabilitação urbana, que não é clara quanto ao seu âmbito de aplicação objetiva, pois a sua redação suscita dúvidas se é aplicável a todas as operações urbanísticas no concelho que concorram para a reabilitação de imóveis ou conjunto de imóveis, designadamente, as obras de “ampliação”, “reconstrução” ou “alteração”, ou apenas a essas obras e demais operações urbanísticas de reabilitação localizadas no designado Núcleo Histórico de Caminha. Por outro lado, a informação subjacente a essa proposta também não permite concluir sem margem para dúvidas num ou noutro sentido.

Refira-se, ainda, que nessa proposta também não foi definida uma idade mínima para os imóveis ou conjuntos de imóveis poderem beneficiar dessa redução, pelo que qualquer obra de ampliação, reconstrução ou alteração, pôde beneficiar da redução das taxas urbanísticas, o que se traduziu no benefício de prédios, que não foram objeto de verdadeiras obras de reabilitação.

Face a algumas dúvidas dos serviços quanto à aplicabilidade da medida (a partir de que momento? pedidos entrados após a deliberação da Assembleia Municipal ou também aos processos em curso; redução apenas da TMU ou de todas as taxas, incluindo a compensação?), o então Vereador do pelouro das obras particulares veio clarificar essas questões, por despacho de 03/04/2013, exarado em informação do então Chefe da DGUP, apesar dessa competência caber à Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara Municipal, por a tomada de posição quanto a esses aspetos relevarem no âmbito das taxas objeto de redução e da aplicação temporal da medida.

Dessa redução resultou um benefício para os promotores, no montante total de 10.020,01 euros, referente a 35 processos³². Esta medida deixou, contudo, de ser aplicada a partir de 2014, apesar da deliberação da Assembleia Municipal não ter sido revogada.

O conjunto dos procedimentos referentes à aprovação e aplicação da referida redução de taxas, mereceu-nos ainda as seguintes observações:

- ✓ A medida em causa traduziu-se numa efetiva alteração dos regulamentos de taxas do Município, pelo que devia ter sido sujeita aos procedimentos de apreciação pública e publicação na 2ª série

³² Conforme informação prestada pelos serviços.

do Diário da República – artigo 3º, nºs 3 e 4, do RJUE, o que não aconteceu, daí resultando a ineficácia jurídica da medida; e

- ✓ A deliberação da AM, na falta de estipulação nesse sentido da proposta aprovada, devia ter fixado o seu âmbito de aplicação temporal e objetivo, incluindo as condições exigidas para que a operação urbanística fosse qualificada como de reabilitação urbana.

A CMC, no contraditório, alegou que o conceito de reabilitação urbana foi utilizado em sentido lato, de forma a abranger todas as situações que concorressem para a melhoria das condições físicas e funcionais do edificado pré-existente, designadamente todas as obras de ampliação, reconstrução e alteração previstas no artigo 2º do RJUE. Esclareceu também que o teor do despacho do Vereador, de 03/04/2013, visou apenas clarificar o teor da deliberação tomada em AM, quanto ao âmbito de aplicação temporal dos processos em questão.

Sem prejuízo dos esclarecimentos prestados, mantêm total pertinência as observações efetuadas.

(Anexos 12 e 17)

2.4.2.2. A verificação dos procedimentos de cálculo e liquidação de taxas urbanísticas, referentes aos processos de licenciamento de obras particulares incluídos na amostra, revelou erros relativos às taxas administrativas e à TMU nos processos identificados, respetivamente, nos quadros 4 e 5, que apresentamos de seguida:

Quadro 4 – Erros no cálculo das taxas administrativas de licenciamento urbanístico

Un: euro

PROCESSO	MONTANTE DEVIDO	MONTANTE COBRADO	DIFERENÇA*	ANEXO
157/2005	€ 535,60	€ 475,84	€ 59,76	2
242/2005 (taxa certidão destaque)	€ 187,05	€ 149,64	€ 37,41	3
35/2012	€ 1 175,47	€ 1 179,75	-€ 4,28	7
49/2014	€ 1 376,54	€ 1 357,00	€ 19,54	9
66/2014	€ 10 598,10	€ 10 717,10	-€ 119,00	10

OBS: (*) As divergências apuradas no quadro supra resultam de erros relativos a discrepâncias entre medições e/ou o englobamento de áreas; erros ou omissões no cálculo. Os valores apurados resultam da aplicação dos regulamentos municipais, independentemente da sua eficácia e da validade dos atos de licenciamento.

Fonte: Processos urbanísticos

Quadro 5 – Erros no cálculo da TMU

Un: euro

PROCESSO	MONTANTE DEVIDO	MONTANTE COBRADO	DIFERENÇA *	ANEXO
Lot. 1/2010	€ 1.050,00	€ 875,00	€ 175,00	6
35/2012	€ 6.380,50	€ 6.428,33	€ 47,83	7
49/2014	€ 10.258,19	€ 10.039,95	€ 218,24	9
66/2014	€ 33.833,00	€ 35.812,88	-€ 1.979,88	10
TOTAIS	€ 51.521,69	€ 53.156,16	-€ 1.634,47	

OBS: (*) Os valores apurados resultam da aplicação dos regulamentos municipais, independentemente da sua eficácia e da validade dos atos de licenciamento.

Fonte: Processos urbanísticos

Da análise dos quadros supra resulta que os erros foram em prejuízo, nuns casos, da autarquia (509,95 euros) e, noutros, dos particulares (2.150,99 euros).

Quanto à liquidação de taxas, a CMC pronunciou-se apenas quanto aos processos 1/2010, 35/2012, 49/2014 e 66/2014), esclarecendo que as diferenças apuradas resultaram da utilização na medição das áreas de régua, em vez da aplicação “Autocad”, que é mais rigorosa e que foi usada na ação de controlo.

(Anexo 17)

Sem prejuízo desse esclarecimento, salienta-se que as medições realizadas foram confirmadas pelos serviços da autarquia, pelo que, na sua liquidação, devia ter sido adotado o método mais rigoroso na determinação das áreas dos projetos e, por isso, devem prevalecer as medições mais exatas.

No âmbito dos processos analisados, foram detetados ainda erros na liquidação das compensações por não cedência de espaços verdes e equipamentos de utilização coletiva em 3 processos, de que resultou a cobrança a mais de 1.297,68 euros e a menos de 7.053,66 euros, conforme quadro seguinte:

Quadro 6 – Erros na liquidação da compensação urbanística

Un: euro

PROCESSO	MONTANTE DEVIDO	MONTANTE COBRADO	DIFERENÇA *	ANEXO
35/2012	€ 16.794,64	€ 10.733,40	€ 6.061,24	7
49/2014	€ 23.084,89	€ 22.092,47	€ 992,42	9
66/2014	€ 100.616,41	€ 101.914,09	-€ 1.297,68	10
TOTAL	€ 140.495,94	€ 134.739,96	€ 5.755,98	

OBS: (*) Os valores apurados resultam da aplicação dos regulamentos municipais, independentemente da sua eficácia e da validade dos atos de licenciamento.

Fonte: Processos urbanísticos

Os erros devem-se, essencialmente, a medições incorretas, pelas razões já referidas, e ao não englobamento no cálculo da compensação de áreas dos pavimentos, designadamente dos pisos em cave, que não foram considerados para determinação das áreas de cedência, contrariamente ao que decorria do estabelecido nos artigos 22º e 29º do Regulamento do PDM e nos artigos 38º e 39º do RMUEC.

(Anexos 7, 9 e 10)

A CMC, sobre a não contabilização das áreas dos pavimentos em cave para cálculo das áreas de cedência (processos 7/2008 e 1/2010), remeteu para o referido o ponto 2.4.1.1. (interpretação pela autarquia local do disposto nos artigos 22º e 29º do RPDM) e quanto às medições invocou as razões já referidas neste ponto.

(Anexo 17)

Sem prejuízo das razões apresentadas, a IGF reitera sua posição, no sentido de que as áreas dos pavimentos em cave devem ter sido contabilizadas, para efeitos de cálculo das áreas de cedência ao domínio público e da compensação devida, e que na medição das áreas do projeto, para efeitos de liquidação das taxas, deve utilizar-se o método de maior rigor e exatidão.

2.5 Fiscalização e processos de contraordenação

2.5.1 Fiscalização de obras particulares

A fiscalização municipal encontra-se, segundo a estrutura orgânica da Câmara, na DUPOE e na dependência do respetivo Chefe de Divisão e a cargo de um único fiscal.

A existência de um único fiscal é geradora de uma prática de fiscalização urbanística meramente reativa, na sequência de queixas de particulares, omitindo, em absoluto, as diligências de natureza regular e preventiva neste domínio³³.

2.5.2 Contraordenações

2.5.2.1. O quadro seguinte resume, de acordo com informação prestada pela autarquia local, o número de processos instaurados entre 2012 e 2015 (até 31 de março) e da respetiva situação com referência ao final março de 2015, sendo de salientar o facto de nos anos de 2013 e 2014 não terem sido concluídos quaisquer processos dos instaurados entre 2012 e 2014, nem antes de 2012.

Quadro 7 – Processos de contraordenação urbanística (2012/mar2015)

Ano	Processos instaurados nos anos de 2012 a 2015	Concluídos até 31/dez/2013	Concluídos até 31/dez/2014	Concluídos até ao final de março de 2015	Pendentes no final de março de 2015
Processos de 2012	54	0	0	54	0
Processos de 2013	73	0	0	72	1
Processos de 2014	64	0	0	60	4
Processos de 2015 (jan a mar)	26	0	0	7	19
Nº total de Processos	217	0	0	193	24

Fonte: Dados fornecidos pelos serviços

Em relação aos processos instaurados antes de 2012 e ainda pendentes, a informação prestada pela autarquia não é fiável, por não dispor de registos fidedignos, pelo que não foi possível determinar com exatidão os que estavam nessa situação, mas que eram pelo menos 49 processos³⁴.

Constatámos também a existência de várias participações de ilícito urbanístico elaboradas pela fiscalização municipal, as quais, passado mais de um ano sobre a sua elaboração e ao contrário das demais, não tinham sido objeto de instauração de processo de contraordenação. Apesar das diligências efetuadas no decurso desta ação de controlo, não foi possível apurar, com segurança, as razões dessa omissão, nem identificar os responsáveis, tendo em conta o circuito dos autos de notícia até à instauração dos processos de contraordenação (fiscalização municipal, DUPOE e vereador com competências delegadas nesta matéria), o que é revelador das insuficiências do controlo interno nesta matéria.

³³ Há evidência dos resultados da atuação da Fiscalização, para além dos autos de notícia nos processos de contraordenação, nos processos relativos a medidas de tutela da legalidade urbanística.

³⁴ Processos analisados pela equipa.

Analisados os processos concluídos que constam da amostra (um total de 16³⁵), constatou-se que todas as decisões administrativas nesses processos, instaurados nos anos de 2012 e 2014, bem como os respetivos ofícios de notificação da decisão têm aposta a mesma data – dia 23/03/2015.

Todavia, a maioria dessas notificações, de acordo com os registos do correio e os avisos de receção, foi expedida apenas em 12/06/2015 e 29/06/2015, ou seja, cerca de três meses depois e após a IGF ter solicitado à Câmara Municipal de Caminha, em 28/05/2015, informações sobre os processos de contraordenação, para preparação do início desta intervenção, em 15 de junho de 2015.

Tendo sido analisada também a totalidade dos processos instaurados em 2011 e alguns dos processos instaurados em 2010, em situação de pendência³⁶, concluímos que:

- ✓ Os processos, embora instaurados e, na sua maioria, com diligências de instrução, não incluíam termo de autuação;
- ✓ Apesar de alguns incluírem já proposta de decisão, nenhum dos processos tinha sido objeto de decisão pelos vereadores com competências delegadas nesta matéria;
- ✓ Além disso, em 3 dos processos analisados de 2010, o procedimento já se encontrava prescrito, daí resultando uma perda de receita potencial para o Município de, pelo menos, 1.500 euros, considerando a coima prevista nas propostas de decisão³⁷.

Os testes realizados evidenciaram, em suma, um deficiente exercício do poder/dever de decisão dos processos de contraordenação urbanística instruídos entre 2010 e 2015, contrário à celeridade e oportunidade que deveriam nortear esse exercício, sendo que essa atuação, principalmente, nas situações em que os ilícitos acabam por prescrever, fomenta entre os infratores e os munícipes em geral, um sentimento de impunidade.

2.5.2.2. Em relação à instrução dos processos concluídos que constam da amostra, verificou-se, em geral, o cumprimento do regime jurídico³⁸, bem como o correto enquadramento das participações e decisões no âmbito do regime sancionatório previsto no RJUE e nos regulamentos municipais.

Apontam-se, contudo, as seguintes irregularidades e deficiências:

- ✓ Não foi, por norma, efetuada a produção da prova indicada pela defesa (no caso, prova testemunhal), sem que exista, no despacho instrutório ou na decisão condenatória, qualquer fundamentação que aponte para a sua inadequação ou desnecessidade visando a descoberta da verdade material³⁹;

³⁵ Processos 15, 19 a 22 e 45/2012; 4, 6 e 7, 45 e 46, 53, 66, 67, 77e 78/2014.

Optou-se por não integrar na amostra processos instaurados no ano de 2013, face à informação dos serviços da ausência de registos informáticos das entradas de documentos nesse período (por motivo de apagão/falha informática) que permitissem a validação dos dados fornecidos.

³⁶ Em relação a todos os processos analisados de 2011 (37) e a 12 de 2010.

³⁷ As contraordenações em causa (processos 6/10, 10/10 e 14/10) são as previstas na alínea a), do nº 1, do artigo 98º do Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de dezembro, na redação então em vigor.

³⁸ Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, com as alterações sofridas.

³⁹ Exemplos: situações de demolição alegadamente involuntária de estruturas existentes, em desconformidade com o projeto aprovado.

- ✓ As decisões administrativas estavam, em alguns casos, insuficientemente fundamentadas, remetendo apenas para os preceitos legais, sem qualificação jurídica dos factos;
- ✓ Não foi elaborada, por parte do instrutor, relatório/proposta de decisão, uma vez finda a instrução do processo. Com efeito, dos processos consta apenas a decisão final, cuja redação revela tratar-se de uma proposta “*a completar*” pelo vereador competente para a decisão, uma vez que o respetivo conteúdo é intervalado por espaços (valor da coima e das custas processuais) preenchidos de forma manuscrita;
- ✓ Não foram apensos os processos, sendo caso disso, nem respeitado o regime do cúmulo jurídico nas decisões administrativas, existindo, ao invés, decisões administrativas distintas, com a mesma data, respeitantes a diferentes contraordenações urbanísticas praticadas pelo mesmo arguido;
- ✓ Não foi equacionada em vários processos, na determinação da medida da coima, a situação económica do infrator⁴⁰ e não existia qualquer prova da mesma nos processos.

A CMC, no contraditório, concordou com a análise efetuada, salientando que se trata de área que requer atenção especial e que será alvo de atenção futura.

(Anexo 17)

2.6 Medidas de tutela da legalidade urbanística

Analisámos, neste âmbito, os procedimentos camarários relativos a 4 processos⁴¹ incluídos na listagem fornecida pela autarquia, para além dos adotados no âmbito do processo de licenciamento nº 242/2005, incluído na amostra das operações urbanísticas analisadas, e às denúncias⁴² existentes na IGF.

Na sequência dessa análise, verificámos que não foram aplicadas quaisquer medidas de tutela da legalidade urbanística, traduzidas, nomeadamente, na demolição total ou parcial do edificado ou na cessação da utilização de espaços. Sublinhe-se que, muito embora as situações analisadas pudessem enquadrar-se nos pressupostos de adoção destas medidas de tutela, a sua concreta aplicação pressupunha também uma especial ponderação, atento o princípio da proporcionalidade e a corrente doutrinal e jurisprudencial que remete para a *última ratio* na adoção de medidas coercivas⁴³.

Quando foi decretado o embargo de obras ilegais no âmbito dos processos incluídos na amostra, este não foi objeto de prorrogação no termo do respetivo prazo, nem reforçado com outras medidas administrativas, ao contrário do que deveria ter sucedido⁴⁴. Essa medida de tutela também não foi comunicada à Conservatória do Registo Predial, nem foi efetuada participação ao Ministério Público por desobediência nos casos de violação de ordem de embargo.

⁴⁰ Vd. artigo 18º do DL 433/82, de 27 de outubro, com as alterações sofridas.

⁴¹ Processos camarários nºs 129/2010, 31/2011, 81/2010 e 88/2011.

⁴² Processos n.ºs 2013/1102, 2014/855 e 2015/1095.

⁴³ V. RJUE Anotado

⁴⁴ Como o corte de abastecimento de água e eletricidade ao estaleiro.

Registe-se ainda que, nos quatro processos analisados, já tinham sido, entretanto, legalizadas as obras ou apresentado pedido de legalização, encontrando-se este em análise, facto que releva para efeitos da aplicação concreta das medidas de tutela de reposição e consequentemente, da avaliação sobre o cumprimento dos poderes/deveres por parte dos autarcas nesta matéria.

Entre os processos de denúncia analisados⁴⁵, verificámos casos de inércia na aplicação das medidas de tutela, que impõem a intervenção ativa da CM, no uso dos seus poderes de fiscalização, licenciamento e de aplicação de medidas de tutela, tendo em vista a reposição da legalidade, e, num caso, a aplicação da medida de tutela de demolição de obra que não configurava qualquer desconformidade legal.

Refira-se, por último, que, de acordo com informações prestadas pelo Chefe da DUPOE, subsiste um número relevante de situações de obras pendentes da apresentação de pedido de legalização, apesar da notificação dos infratores para apresentarem projeto com vista à legalização do edificado.

(Anexos 13 a 15)

A CMC, nesta matéria, referiu que a maior parte das situações são suscetíveis de regularização, salvo em raras exceções em que a única solução é a demolição, mas que não foi adotada por, então, estar em curso a revisão do PDM e aquelas situações poderem vir a ser, eventualmente, suscetíveis de regularização, acrescentando, ainda, que este é um domínio em que a ponderação terá de ser grande.

(Anexo 17)

2.7 Controlo Interno

2.7.1 Regulamento de Controlo Interno

A autarquia possui um Regulamento de Controlo Interno, aprovado em 2005, designado “Manual de Procedimentos”, que define, em geral, os procedimentos, circuitos documentais e responsabilidades dos intervenientes nos processos. Abrange todos os serviços da CM e áreas de atuação/atividades, designadamente aprovisionamento e contratação pública, procedimentos de natureza financeira, patrimonial, contabilística e orçamental, obras municipais, gestão de recursos humanos, financiamento e fundos comunitários.

Aquele Manual é, contudo, muito incipiente, por falta de concretização e desenvolvimento dos adequados procedimentos de controlo, nas áreas do planeamento, gestão e fiscalização urbanísticas, incluindo as contraordenações, bem como em sede de taxas urbanísticas.

Nos testes realizados nesta ação de controlo deparámos com um conjunto de situações, para além das já descritas neste documento, que são reveladoras de insuficiências e fragilidades do sistema de controlo interno, designadamente:

- ✓ Não estava implementada a tramitação dos procedimentos, no âmbito do licenciamento de obras particulares, através de plataforma eletrónica⁴⁶;

⁴⁵ Processos IGF nºs 2013/1102, 2014/855 e 2015/1095.

⁴⁶ Conforme preveem o artigo 8º-A do RJUE e a Portaria 216-A/2008, de 03/03.

- ✓ Não foi implementada, cabalmente, no âmbito dos procedimentos administrativos de licenciamento urbanístico, a figura de gestor do processo, prevista também no RJUE;
- ✓ Apesar de existirem na unidade orgânica técnicos com habilitação legal, nem sempre os projetos de arquitetura foram apreciados por técnicos superiores arquitetos;
- ✓ Em múltiplas situações não foi rejeitado liminarmente o requerido, nem declarada a caducidade da licença, sendo caso disso⁴⁷;
- ✓ Verificaram-se outras deficiências no controlo camarário dos licenciamentos urbanísticos, nomeadamente, ao nível da verificação da localização das pretensões na planta de ordenamento;
- ✓ O procedimento de audiência prévia dos interessados não era realizado nos termos legais (artigo 100º do CPA antigo), sendo aqueles notificados do despacho de indeferimento do pedido, sem que, previamente, o tivessem sido da intenção de indeferimento;
- ✓ A nota de liquidação das taxas, após prolação dos despachos finais de licenciamento, não era notificada aos requerentes;
- ✓ Não estava instituída a rotatividade de trabalhadores, designadamente, na função de cálculo das taxas, sendo o mesmo trabalhador que exerce, há anos, essa tarefa, nem a conferência/validação ou verificação *à posteriori* dessa por um segundo trabalhador ou superior hierárquico;
- ✓ Registaram-se alguns erros e incorreções na indicação nas guias de receita dos códigos da classificação orçamental das taxas cobradas.

No contraditório, a CMC refere a implementação, entretanto, de algumas medidas no sentido do aperfeiçoamento do controlo interno, designadamente:

- ✓ Foi implementado um novo sistema de acompanhamento dos processos, através da adaptação de uma aplicação informática com o redesenho de circuitos, níveis de responsabilidade e classificação dos atos a analisar, contemplando também a figura do “gestor de procedimento”;
- ✓ Foi instituído um controlo mais eficaz da caducidade de licenças;
- ✓ Os pedidos de licenciamento apresentados digitalmente são sobrepostos aos instrumentos de planeamento em vigor, utilizando o “Sistema de Informação Geográfica” do novo PDM, de modo a aferir da conformidade desses pedidos;
- ✓ A apreciação dos projetos de arquitetura por técnicos com a devida qualificação profissional;
- ✓ A realização de audiência prévia dos interessados;
- ✓ O envio da nota de liquidação ao requerente;
- ✓ Apesar de não ser viável a rotatividade de funções, o responsável da Divisão verifica todas as propostas antes de as submeter a decisão.

(Anexo 17)

⁴⁷ Previstos nos artigos, 11º n.ºs 4 a 6, 20º e 71º do RJUE.

2.7.2 Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC)

Em reunião do órgão executivo, de 30/12/2009, foi aprovado um Plano de Prevenção e Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

O Plano não foi enviado à IGF, nem às restantes entidades.

Também não há evidência de ter sido efetuado qualquer acompanhamento/monitorização do Plano, designadamente relatórios sobre a sua aplicação.

No que respeita à atividade da DUPOE (ex-DGUP), são identificados no Plano alguns riscos e medidas para a sua prevenção⁴⁸, relacionados com algumas áreas de risco, como a acumulação de funções por parte de dirigentes e técnicos intervenientes nos processos de licenciamento, proximidade relativamente a gabinetes e promotores ou ainda a ausência de informações sistematizadas, de conteúdo claro.

Porém, esse Plano é omissivo em relação a outros riscos associados aos processos de planeamento urbanístico, licenciamento e fiscalização de operações urbanísticas, liquidação de taxas e compensações e instrução de processos de contraordenação.

A CMC reconhece que o Plano é *“muito incipiente e que requer a devida atenção”*, estando, por isso, *“prevista a sua revisão e que proximamente esta matéria será trabalhada pela autarquia local”*.

(Anexos 16 e 17)

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Face ao exposto, conclui-se e recomenda-se o seguinte à Câmara Municipal de Caminha:

3.1. Conclusão		3.2. Recomendação	
C1.	Cobrança ilegal, até à entrada em vigor, em 17 de maio de 2016, do novo Regulamento de Cobrança da Taxa pela Realização, Manutenção e Reforço de Infraestruturas (TMU), da TMU e das compensações urbanísticas, por o anterior Regulamento não ter sido objeto de adaptação ao Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais, designadamente, em termos de fundamentação das taxas, nem de publicação no DR. (vd. ponto 2.2.2.)		
C2.	Cobrança ilegal das restantes taxas urbanísticas, nos termos do Regulamento e Tabela Geral de Taxas, de 2011, por falta de publicação desse Regulamento e Tabela no DR e por o valor das taxas previstas não estar de acordo com a	R1.	Revisão do Regulamento e Tabela Geral de Taxas, tendo em vista a sua atualização, em função das alterações ao RJU; o ajustamento do valor das taxas, tendo em conta a sua fundamentação

⁴⁸ Por exemplo, riscos de favorecimento indevido, discriminação e falta de isenção e as correspondentes medidas de prevenção: a facilitação dos meios de reclamação, distribuição de processos, segregação e rotatividade de funções e nomeação de gestores dos processos, desenvolvimento de mecanismos de controlo de eventuais acumulações indevidas de funções e conflito de interesses e correspondente participação às associações/ordens profissionais.

3.1. Conclusão		3.2. Recomendação	
	<p>respetiva fundamentação económico-financeira, a que acresce a desatualização desse Regulamento, designadamente, em função de alterações introduzidas ao Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação. (vd. ponto 2.2.3.)</p>		<p>económico-financeira, sem prejuízo da eventual previsão de fatores de agravamento ou desagravamento, consoante as políticas do Município; e publicação do Regulamento no DR, 2.ª série.</p>
C3.	<p>Aprovação ilegal de operações urbanísticas, por estarem em desconformidade com os loteamentos em que se inserem ou com o PDM, nomeadamente, com os índices máximos de implantação ou do COS e pela não cedência ao domínio público das áreas obrigatórias para espaços verdes e equipamentos. (vd. ponto 2.4.1.1. e 2.4.1.2.)</p>	R2.	<p>Declaração da nulidade dos atos de licenciamento praticados em violação do PDM ou de licença de loteamento e evidência da reapreciação dos processos à luz da Revisão do PDM, nos casos em que essas operações são suscetíveis de regularização.</p>
C4.	<p>Contabilização como área de operações urbanísticas a referente a parcelas contíguas cedidas “<i>outrora</i>” ao domínio público, com base em simples declaração emitida por Presidente de Junta de Freguesia, sem que tenha sido exigida prova do anterior direito dos requerentes sobre aquelas parcelas, nem de essa cedência ter sido efetuada a título gratuito, e sem quaisquer encargos para a entidade pública, omissão que é potenciadora de situações de fraude à lei. (vd. ponto 2.4.1.2.)</p>	R3.	<p>Contabilização como área de uma operação urbanística apenas a referente às parcelas de que seja apresentada prova do respetivo direito, sem prejuízo da consideração de áreas contíguas cedidas gratuitamente ao Município, de que se faça prova e em que tenha sido assegurada a contabilização do respetivo direito de construção.</p>
C5.	<p>Aprovação pela Câmara Municipal e pela Assembleia Municipal de proposta, tendo em vista a reabilitação urbana, de redução em 50% das taxas urbanísticas, que não é clara quanto ao seu âmbito de aplicação objetiva e sem obedecer aos procedimentos de apreciação pública e publicação na 2ª série do Diário da República, por se tratar de medida de natureza regulamentar. Para além disso, nessa proposta também não foi definida uma idade mínima dos imóveis ou conjuntos de imóveis abrangidos pela redução, pelo que qualquer obra de ampliação, reconstrução ou alteração, beneficiou da redução das taxas urbanísticas, o que se traduziu no benefício de prédios, que não foram objeto de verdadeiras obras de reabilitação.</p>	R4.	<p>Apresentação à Assembleia Municipal de proposta de revogação da medida relativa à redução em 50% das taxas urbanísticas, no âmbito das medidas de reabilitação urbana, ou de proposta de clarificação da respetiva deliberação, para além da definição de uma idade mínima dos imóveis abrangidos pela medida.</p>

3.1. Conclusão		3.2. Recomendação	
	Essa medida deixou, contudo, de ser aplicada, a partir de 2014, apesar de não ter sido expressamente revogada. (vd. ponto 2.4.2.1.)		
C6.	Erros na liquidação de taxas e compensações urbanísticas, em seis processos, com prejuízo de 7.563,61 euros para o Município e dos particulares em 3.448,67 euros, parte dos quais derivam de falta de rigor nas medições das áreas das operações urbanísticas. (vd. ponto 2.4.2.2.)	R5.	Assegurar a utilização da aplicação “Autocad” ou outra na medição das áreas dos projetos e promover a revisão das liquidações, bem como a cobrança ou devolução das verbas em causa.
C7.	Fiscalização municipal meramente reativa na área urbanística e atrasos sistemáticos na tramitação e decisão dos processos de contraordenação urbanística. (vd. pontos 2.5.1. e 2.5.2.)	R6.	Reforço da fiscalização municipal na área urbanística, acompanhamento sistemático da evolução da situação dos processos pendentes, através da elaboração, para o efeito, de relatórios periódicos, e adoção de medidas tendo em vista a assegurar a célere tramitação e tomada de decisão dos processos de contraordenação, de modo a prevenir, designadamente, a sua prescrição.
C8.	Inércia na adoção de medidas de tutela da legalidade urbanística e aplicação indevida da medida de demolição. (vd. ponto 2.6. e 2.4.1.3)	R7.	Revogação da decisão de indeferimento de operação urbanística e de demolição de muro e adoção das medidas de tutela adequadas à reposição da legalidade urbanística, designadamente nas situações referidas nos Anexos 14 e 15, para além do desenvolvimento dos procedimentos necessários à promoção da legalização, quando possível, das obras ilegais.
C9.	Insuficiências e fragilidades diversas do Sistema de Controlo Interno, designadamente: <ul style="list-style-type: none"> ○ Manual de Procedimentos muito incipiente, por falta de concretização e desenvolvimento dos adequados procedimentos de controlo, nas áreas do planeamento, gestão e fiscalização urbanísticas, incluindo as contraordenações, bem como em sede de taxas urbanísticas; ○ Não estava implementada a tramitação dos procedimentos, no âmbito do licenciamento de obras particulares, através de plataforma eletrónica; 	R8.	Reforço do sistema de controlo interno, adotando, entre outras, as seguintes medidas: <ul style="list-style-type: none"> ○ Inclusão no Manual de Procedimentos de medidas de controlo nas áreas do planeamento, gestão e fiscalização urbanísticas, incluindo as contraordenações, bem como em sede de taxas urbanísticas; ○ Tramitação do licenciamento de obras particulares, através de plataforma eletrónica; ○ Rotatividade de trabalhadores e conferência/validação ou verificação à posteriori do cálculo das taxas por um

3.1. Conclusão		3.2. Recomendação	
	<ul style="list-style-type: none"> ○ Não estava instituída a rotatividade de trabalhadores, designadamente, na função de cálculo das taxas, sendo o mesmo trabalhador que exerce, há anos, essa tarefa, nem a conferência/validação ou verificação à posteriori dessa por um segundo trabalhador ou superior hierárquico; (vd. ponto 2.7.1.) 		segundo trabalhador ou superior hierárquico;
C10.	Falta de monitorização e de elaboração de relatórios anuais da aplicação do PGRIC, que não foi enviado à IGF, nem às outras entidades. (vd. ponto 2.7.2.)	R9.	Envio do PGRIC à IGF e às outras entidades, bem como monitorização e elaboração de relatórios anuais da aplicação daquele Plano

4. PROPOSTAS

Face ao que ficou relatado e ao teor das conclusões e recomendações antecedentes, formulam-se as seguintes propostas:

- 4.1. A remessa do presente relatório e anexos a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento, tendo em vista o seu envio a Sua Exa o Secretário de Estado das Autarquias Locais;
- 4.2. A subsequente remessa, pela IGF:
 - Deste relatório e anexos, ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Caminha, com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos previstos na alínea o), do nº 2, do artigo 35º do Anexo I à Lei nº 75/2013, de 12 de setembro;
 - Dos pontos 2.2.3., 2.4.1.1. e 2.4.1.2. deste relatório e dos anexos 3 a 9, 11 e 17, à Procuradora-Geral-Adjunta Coordenadora junto do Tribunal Central Administrativo do Norte, tendo em vista a eventual promoção da impugnação da legalidade das normas regulamentares aí identificadas e dos atos de aprovação das operações urbanísticas; e
- 4.3. Que o Senhor Presidente da Câmara Municipal de Caminha, nos termos do n.º 6 do artigo 15º do DL n.º 276/2007, de 31 de julho, e do artigo 22º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, dê conhecimento a esta Inspeção-Geral, no prazo de 60 dias a contar da receção deste documento, das medidas e decisões, entretanto, tomadas, na sequência das recomendações formuladas no Ponto 3.2. deste relatório, juntando, para o efeito, evidências documentais da sua adoção.

A Equipa,

O Inspetor
Digitally signed by
PAULO JOSÉ TEIXEIRA
GONÇALVES LAGE
Date: 2018.02.16
09:45:00 Z

Chefe de Equipa
Digitally signed by
ANTÓNIO MANUEL DE
MOURA FERNANDES
PEGA
Date: 2018.02.16
09:49:15 Z

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Estrutura e evolução da receita urbanística
Anexo 2	Estrutura e evolução da despesa municipal na urbanização
Anexo 2-A	Indicadores orçamentais
Anexo 3	Processo de licenciamento de construção nº 242/2005
Anexo 4	Processo de licenciamento de operação de loteamento nº 7/2008
Anexo 5	Processo de licenciamento de construção nº 149/2008
Anexo 6	Processo de licenciamento de operação de loteamento nº 1/2010
Anexo 7	Processo de licenciamento de construção nº 35/2012
Anexo 8	Processo de comunicação prévia nº 61/2013
Anexo 9	Processo de licenciamento de construção nº 49/2014
Anexo 10	Processo de licenciamento de construção nº 66/2014
Anexo 11	Processos de alteração ao loteamento e comunicação prévia nºs 20/2006, 16/2015 e 17/2015
Anexo 12	Liquidação e cobrança de taxas urbanísticas
Anexo 13	Denúncia relativa ao Município de Caminha – obras ilegais e muro
Anexo 14	Denúncia de irregularidades em construção de habitação - Freguesia de Seixas – Caminha
Anexo 15	Denúncia contra a Câmara Municipal de Caminha relativa ao processo camarário nº 52/14
Anexo 16	Questionário para apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
Anexo 17	Contraditório institucional – Resposta da entidade