

AÇÃO DE CONTROLO AO MUNICÍPIO DE AVEIRO

A atividade municipal de planeamento territorial, gestão e fiscalização das operações urbanísticas e em matéria de contraordenações e das medidas de tutela da legalidade, respeitou a lei?

Relatório n.º 2017/1541

Independência

InteGridade

ConFiança

PARECER:

Concordo.
Sublinho a proposta de participação dos resultados obtidos nesta ação de controlo relativos à aprovação ilegal de operações urbanísticas e à não aplicação de medidas de reposição da legalidade urbanística (cfr. ponto 4.2. infra).
À consideração do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por
ANA PAULA PEREIRA COSME
FRANCO BARATA SALGUEIRO
Dados: 2018.09.28 16:03:46
+01'00'

Concordo com este relatório, salientando as conclusões e recomendações a fls. 31/33 e o proposto no ponto 4., a fls. 34.

À consideração superior,

Chefe de Equipa/
Diretor de Projetos

Digitally signed by
BELMIRO AUGUSTO
MORAIS
Date: 2018.09.27
19:06:55 +01'00'

DESPACHO:

Concordo.
Observo a proposta de participação ;

Remeta-se a Sua Ex.ª o Secretário de Estado do Orçamento.

Inspetor-Geral,



Digitally signed by VÍTOR MIGUEL
RODRIGUES BRAZ
Date: 2018.10.04 10:14:16 +01'00'

Relatório n.º 2017/1541

Processo n.º 2017/234/A5/418

**AÇÃO DE CONTROLO AO MUNICÍPIO DE AVEIRO
URBANISMO**

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente ação de controlo¹ ao Município de Aveiro abrangeu o triénio 2014/2016 e o 1.º trimestre de 2017, sem prejuízo de a análise relativa a algumas denúncias se reportar a anos anteriores. Esta ação teve

¹ Esta ação configura uma inspeção nos termos legais. Na sua execução, foram observadas as técnicas e as metodologias em uso nesta Inspeção-Geral, as quais têm como base os referenciais das auditorias de conformidade que conferem maior qualidade e robustez aos resultados alcançados.

em vista contribuir para a melhoria da atividade municipal, ao nível do planeamento territorial, da gestão e fiscalização das operações urbanísticas, e para o aperfeiçoamento dos processos de contraordenações e da aplicação das medidas de tutela da legalidade.

Em função das evidências obtidas (vd. Anexos 1 a 9), da análise e avaliação das mesmas (Cap. 2) e do procedimento de contraditório institucional (vd. Anexo 10), destacamos os seguintes resultados:

- | | |
|---|--|
| <p>1.1. O Regulamento Urbanístico do Município de Aveiro (RUMA) apresenta fórmulas de cálculo de taxas demasiado complexas, não prevê as situações e condições em que pode haver lugar à redução ou isenção da taxa devida pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas (TMU), nem inclui a fundamentação económico-financeira desta taxa, para além de também não contemplar a forma de avaliação dos bens, no caso de pagamento em espécie da compensação urbanística.</p> | <p>Insuficiências diversas do RUMA e fórmulas de cálculo de taxas demasiado complexas</p> |
| <p>1.2. As taxas previstas no RUMA, relativas à comunicação prévia, com exceção da TMU, são ilegais, por a execução dessas operações urbanísticas não carecer de qualquer apreciação material ou ato de controlo prévios.</p> | <p>Ilegalidade de taxas urbanísticas nas comunicações prévias</p> |
| <p>1.3. Foram aprovadas operações urbanísticas em desconformidade com o plano municipal de ordenamento do território (PMOT) aplicável e no âmbito de destaque ilegal,</p> | <p>Aprovação ilegal de operações urbanísticas</p> |
| <p>1.4. Apurámos erros na liquidação de taxas e compensações urbanísticas, em prejuízo do Município, no montante de 10 990,12 euros, por incorreções no cálculo das áreas de construção e não aplicação do regulamento de taxas em vigor à data da aprovação das operações urbanísticas, dos quais foram, entretanto, repostos 404,41 euros.</p> | <p>Erros na liquidação de taxas urbanísticas, no montante de 10 990,12 euros, em prejuízo da autarquia</p> |
| <p>1.5. A fiscalização das operações urbanísticas revelou-se manifestamente insuficiente, por carência de recursos humanos, tendo-se limitado a ações meramente reativas, em vez de um adequado planeamento.</p> | <p>Fiscalização urbanística insuficiente e essencialmente reativa</p> |
| <p>1.6. Apesar de, no período analisado (jan/2104 a mar/2017), a taxa de conclusão dos processos de contraordenação ter sido de 269%, subsiste, ainda, um número significativo de processos pendentes (293), dos quais 136 foram instaurados antes de 2014.</p> | <p>Processos de contraordenações urbanísticas pendentes: 293</p> |
| <p>1.7. A Câmara Municipal não adotou oportunamente as medidas coercivas de tutela de legalidade urbanística, em caso de protelamento injustificado pelos infratores</p> | <p>Não aplicação de medidas de reposição da legalidade urbanística</p> |

das medidas com vista à regularização das situações ilegais, e não deu execução a sentença judicial de demolição de obra.

1.8. Foram assumidos pela Câmara Municipal, em mandatos anteriores ao iniciado em 2013, múltiplos compromissos urbanísticos, como contrapartida de cedência de terrenos ao Município, que não eram permitidos pelos planos municipais de ordenamento do território em vigor na data da respetiva assunção e que estão ainda por cumprir. Face ao tempo decorrido, não tem oportunidade qualquer intervenção adicional.

Assunção de compromissos urbanísticos que não eram permitidos pelos planos municipais de ordenamento do território então em vigor

1.9. Detetámos insuficiências e fragilidades diversas no Sistema de Controlo Interno, designadamente: falta de rotação de pessoal e de segregação de funções; inexistência de sistema de gestão dos processos de obras; deficiente articulação entre serviços; falta de monitorização do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC).

Fragilidades do sistema de controlo interno

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

- a) Revisão do RUMA, simplificando as fórmulas de cálculo das taxas e eliminando as taxas relativas à apreciação material das comunicações prévias, para além da fundamentação da TMU.
- b) Declaração da nulidade dos atos administrativos de licenciamento e de aprovação de certidão de destaque, em desconformidade com os planos municipais e o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação.
- c) Aprovação de planos de fiscalização das obras particulares e da sua utilização, que assegurem a sua abrangência, com especial incidência nas obras objeto de comunicação prévia, em que não há um procedimento de controlo prévio, sem prejuízo da fiscalização das situações denunciadas.
- d) Renegociação dos compromissos urbanísticos e financeiros assumidos antes do mandato iniciado em 2013, ainda pendentes, assegurando a sua legalidade e a equivalência das prestações das partes envolvidas.
- e) Aperfeiçoamento do sistema de controlo interno e realização de monitorização do PGRCIC e elaboração dos respetivos relatórios.

Principais recomendações

ÍNDICE

1.	INTRODUÇÃO	6
1.1.	Fundamento.....	6
1.2.	Questão e subquestões da ação e âmbito	6
1.3.	Metodologia.....	7
1.4.	Contraditório.....	9
2.	RESULTADOS	10
2.1.	Planeamento territorial e expansão urbana	10
2.2.	Receitas urbanísticas e investimento municipal na urbanização.....	12
2.3.	Regulamentos municipais	15
2.4.	Gestão urbanística	17
2.5.	Fiscalização urbanística.....	21
2.6.	Processos de contraordenação	21
2.7.	Medidas de tutela da legalidade urbanística	24
2.8.	Contratos urbanísticos	27
2.9.	Sistema de Controlo Interno	28
3.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	31
4.	PROPOSTAS	34

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CAOP	Carta Administrativa Oficial de Portugal
CCP	Código dos Contratos Públicos
CM	Câmara Municipal
CMA	Câmara Municipal de Aveiro
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
DGU	Divisão de Gestão Urbanística
DPMF	Divisão de Polícia Municipal e Fiscalização
DPP	Divisão de Planeamento e Projetos
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IGT	Instrumentos de Gestão Territorial
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal sobre a Transmissão de Imóveis
IUC	Imposto Único de Circulação
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
M€	Milhões de euros
MA	Município de Aveiro
NCI	Norma de Controlo Interno
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PDMA	Plano Diretor Municipal de Aveiro
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PMOT	Planos Municipais de Ordenamento do Território
POP	Processo de Obras Particulares
PP	Plano de Pormenor
PPI	Plano Plurianual de Investimentos
PUCA	Plano de Urbanização da Cidade de Aveiro
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
RUMA	Regulamento Urbanístico do Município de Aveiro
SATAPOCAL	Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
SCI	Sistema de Controlo Interno
SNIT	Sistema Nacional de Informação Territorial
TMU	Taxa devida pela Realização, Manutenção e Reforço de Infraestruturas Urbanísticas
UOPG	Unidade Operativa de Planeamento e Gestão

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento

A presente ação de controlo ao Município de Aveiro foi realizada em execução do Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), no âmbito do projeto “Reforçar o cumprimento da legalidade do planeamento territorial e da gestão urbanística da Administração Local”. 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 e contribuir para o aperfeiçoamento e reforço da atividade municipal nessa área.

1.2. Questão e subquestões da ação e âmbito

1.2.1. Nesta ação pretendeu-se dar resposta à seguinte questão: a atividade municipal, ao nível do planeamento territorial, da gestão e fiscalização das operações urbanísticas e em matéria de contraordenações e medidas de tutela da legalidade respeitou os princípios e as normas legais aplicáveis?

Para o efeito, foram consideradas as seguintes subquestões:

- i. Os perímetros urbanos previstos no Plano Diretor Municipal estão ajustados à população do Município?
- ii. A gestão urbanística foi efetuada com base em planos municipais de ordenamento do território mais detalhados?
- iii. Qual foi o grau de cobertura do investimento municipal em infraestruturas urbanísticas, através dos impostos e das receitas decorrentes do licenciamento de loteamentos e obras, em particular da taxa devida pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas (TMU)?
- iv. Os regulamentos municipais em matéria urbanística adequam-se ao quadro legal?
- v. As operações urbanísticas foram aprovadas em conformidade com os planos municipais de ordenamento de território em vigor e demais normas urbanísticas aplicáveis e nos contratos urbanísticos com elas relacionados foi cumprida a lei?
- vi. A liquidação e cobrança de taxas e compensações urbanísticas, bem como as cedências ao domínio municipal e respetiva relevação patrimonial e financeira, observaram as normas legais e regulamentares aplicáveis?
- vii. Foi assegurada a eficácia na fiscalização, sancionamento e integração legal dos ilícitos de natureza urbanística?
- viii. Encontra-se aprovado e em aplicação o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, em particular nos aspetos relacionados com o planeamento territorial e a gestão e fiscalização urbanística?

1.2.2. O âmbito temporal da presente ação reportou-se ao triénio 2014-2016 e ao 1.º trimestre de 2017, sem prejuízo de algumas denúncias analisadas se reportarem a período anterior.

Esta ação de controlo incidiu sobre o Município de Aveiro (MA), abrangendo em particular o Departamento de Urbanismo, Ambiente e Obras (DUAO), responsável pela promoção e desenvolvimento das atividades de planeamento territorial, gestão urbanística, elaboração e avaliação dos planos municipais de ordenamento do território, licenciamento de operações urbanísticas², através da Divisão de Planeamento e Projetos (DPP) e da Divisão de Gestão Urbanística (DGU)³.

Foi, ainda, abrangida a Divisão de Polícia Municipal e Fiscalização (DPMF), atentas as competências de fiscalização urbanística que lhe estão adstritas⁴, e a Divisão de Apoio Jurídico, relativamente à matéria de contraordenações urbanísticas⁵, para além da Divisão de Administração Geral e do Gabinete de Ação de controlo e Qualidade, atentas as suas competências de natureza transversal na organização municipal⁶.

1.3. Metodologia

O trabalho realizado seguiu a metodologia aplicada pela IGF em trabalhos de idêntica natureza⁷, designadamente, as seguintes fases e procedimentos:

- a) Planeamento da ação, que implicou, nomeadamente, os seguintes trabalhos:
 - ✓ Levantamento e análise preliminar da informação relevante para a ação de controlo, designadamente a organização dos serviços e distribuição de competências, regulamento do controlo interno, mapas de execução do PPI, universo de operações urbanísticas, de processos de contraordenação e de medidas de tutela de legalidade urbanística, planos municipais de ordenamento do território (PMOT) e demais regulamentos municipais vigentes na área do urbanismo, denúncias e queixas pendentes e dossier fornecido pela autarquia relativo a contratos urbanísticos;
 - ✓ Levantamento dos circuitos, procedimentos utilizados e respetivos intervenientes;
 - ✓ Seleção da amostra, tendo em conta a avaliação preliminar do sistema de controlo interno, a análise do risco das operações urbanísticas, considerando a sua materialidade, localização e finalidade.

² Cfr. o previsto no artigo 15º da “Estrutura nuclear da organização dos serviços municipais do Município de Aveiro”, conforme Despacho n.º 5234/2014, publicado no Diário da República, 2ª série, n.º 72, de 11/04/2014.

³ Cfr. artigos 19º e 20º da “Estrutura flexível da organização dos serviços municipais do Município de Aveiro”, conforme Despacho n.º 5234/2014, publicado no Diário da República, 2ª série, n.º 72, de 11/04/2014.

⁴ Cfr. o previsto nas alíneas c) e a) do artigo 16º da “Estrutura nuclear da organização dos serviços municipais do Município de Aveiro”.

⁵ Cfr. n.º 1 do artigo 17º da “Estrutura nuclear da organização dos serviços municipais do Município de Aveiro”, já referenciada.

⁶ Cfr. respetivamente artigo 5º e 12º da “Estrutura flexível da organização dos serviços municipais do Município de Aveiro”, já referenciada.

⁷ Tendo como referência os procedimentos de controlo previstos no “Guião de controlo do Ordenamento do Território e do Urbanismo nas Autarquias Locais”, a que se refere a Informação n.º 289/2013 da IGF, aprovada por despacho de 8/03/2013.

A amostra compreendeu 15 processos de operações urbanísticas, referentes a licenciamentos de operações de loteamento⁸ e a licenciamentos e comunicações prévias de obras de edificação (Anexo 9), para além de 6 processos relativos a denúncias e outras situações pendentes na IGF⁹.

Foram ainda analisadas 4 operações de destaque¹⁰, num universo de 51 processos, assim como os antecedentes incluídos nos processos de controlo prévio analisados.

No que se refere aos processos de contraordenação e relativos à aplicação de medidas de tutela, a análise restringiu-se a situações decorrentes e conexas com os processos de operações urbanísticas analisados e com as denúncias e outras situações pendentes na IGF.

Em termos de contratualização urbanística, analisou-se o único contrato celebrado no período abrangido pela presente ação de controlo e 3 situações do conjunto de 29 compromissos urbanísticos/financeiros sinalizados como pendentes de resolução pela autarquia local, cujo dossier foi entregue à equipa inspetiva no início da ação pelo Presidente da Câmara Municipal.

- b) A execução da ação obedeceu, com os adequados ajustamentos, aos seguintes procedimentos:
- ✓ Realização de testes substantivos incidentes sobre os processos das amostras, considerando, designadamente:
 - Os parâmetros urbanísticos dos instrumentos de planeamento em vigor para o local;
 - A liquidação e cobrança das taxas urbanísticas;
 - A organização dos processos, os circuitos administrativos, a competência para a sua decisão, a instrução e análise, os prazos legais e a emissão dos alvarás;
 - ✓ Os procedimentos de fiscalização municipal e a situação dos processos de contraordenação e das medidas de tutela da legalidade urbanística;

⁸ Correspondentes, maioritariamente, a situações de alteração de alvarás de loteamento emitidos antes do período temporal objeto de análise na presente ação de controlo.

⁹ Foram objeto de análise os registos de entrada QE 2013/1319, de 4/09, QE 2013/1322, de 9/09, QE 2013/1328, de 9/09, QE 2013/1386, de 16/09 e QE 2013/1552, de 8/10, EEL 2012/2156, de 18/05, QE 2013/501, de 9/05, QE 2015/2364, de 23/11, do processo n.º 2012/179/M6/1143; os registos do processo n.º 2014/199/M6/1068 (QE 2014/1670 e QE 2016/20), do processo n.º 2014/199/M6/923 (QE 2014/1447, QE 2017/825 e EEL 2017/2764), do processo n.º 2017/254/M6/302 (QE 2016/280, QE 2017/8, EEL 2017/914 e EG 2017/728), a QE 2017/708, de 22/05, e, ainda, a título de follow-up de anterior ação de controlo ao Município de Aveiro (Relatório IGF n.º 2014/109), duas situações pendentes de aplicação de medidas de tutela de legalidade e reposição urbanísticas (ambas respeitantes a edifícios multifamiliares situados, respetivamente na Avenida Dr. Lourenço Peixinho e nos Lotes 1 e 2, Monte – Azurva, Freguesia de Eixo). Os resultados da análise destas situações constam do presente relato, sem prejuízo do seu tratamento em informações autónomas, quando justificado, para efeitos de encaminhamento.

¹⁰ Processos n.º 74/2016, n.º 628/2000, n.º 101/2015 e n.º 16/2015 (estes últimos integrados respetivamente no POP 101/2015 e no POP n.º 9/2016 e analisados conjuntamente com os processos de licenciamento das construções).

- ✓ Análise do Sistema de Controlo Interno e do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.
- c) Os principais critérios/referenciais de análise utilizados na execução da presente ação foram os seguintes:
- ✓ Quadro legal e regulamentar¹¹;
 - ✓ Norma de Controlo Interno (NCI)¹² e princípios básicos do controlo interno.
- d) No desenvolvimento desta ação foram utilizadas as seguintes técnicas:
- ✓ Análise documental;
 - ✓ Tratamento e análise de dados financeiros;
 - ✓ Audição informal dos responsáveis pelas informações, técnicos e dirigentes municipais;
 - ✓ Preenchimento de questionário relativo ao PGRCIC.

1.4. Contraditório

Nos termos do disposto no artigo 12º (princípio do contraditório) do DL n.º 276/2007, de 31 de julho, e dos artigos 19º, n.º 2 e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF¹³, foi enviado ao Presidente da Câmara Municipal de Aveiro, para exercício do contraditório institucional, o projeto deste relatório e anexos, cuja resposta foi integrada no Anexo 10.

A análise das respostas obtidas foi inserida nos respetivos pontos deste documento e não coloca em causa as conclusões e recomendações do projeto de relatório, não obstante se registarem divergências de posições entre a autarquia local e a IGF quanto a alguns aspetos, com realce para a situação descrita no ponto 2.4.1.

Salienta-se, ainda, que, em alguns pontos deste relatório, introduzimos os adequados ajustamentos, em função da sua reanálise, tendo em conta a resposta da autarquia local.

¹¹ Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), aprovado pela Lei n.º 80/2015, de 14 de maio; Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com as alterações entretanto introduzidas; Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), aprovado pelo DL n.º 555/99, de 16 de dezembro, com as alterações entretanto introduzidas; Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTA), aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, com as alterações entretanto introduzidas; Ilícito de mera Ordenação Social, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, com as alterações entretanto introduzidas; Regulamento Urbanístico do Município de Aveiro (RUMA), Regulamento n.º 465/2015, publicado no Diário da República, 2ª série, n.º 145, de 28/07/2015.

¹² Aprovada em 29/04/2002.

¹³ Aprovado pelo Despacho n.º 6837/2010, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, de 5 de abril, publicado no Diário da República, 2ª série, de 12 de abril.

2. RESULTADOS

2.1. Planeamento territorial e expansão urbana

No Município de Aveiro (MA), vigora o Plano Diretor Municipal (PDM) de 1995, aprovado de acordo com o regime legal previsto no Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 março.

A Câmara Municipal de Aveiro, na reunião pública de 19/11/2015¹⁴, deliberou a elaboração da revisão do Plano Diretor Municipal (PDM), cuja conclusão, que estava prevista dentro do prazo de dezoito meses, foi prorrogada por mais um ano, por deliberação do executivo camarário de 24/05/2017, devendo, por isso, ficar concluída em 2018.

O PDM de 1995 prevê um número significativo de unidades operativas de planeamento e gestão (UOPG), cuja implementação está dependente da aprovação de 82 planos municipais de caráter mais detalhado. Porém, até à data, para além de 5 alterações a esse Plano, foram aprovados apenas 2 Planos de Urbanização (PU) e 5 Planos de Pormenor (PP), conforme ilustrado no quadro seguinte:

Quadro 1 – PMOT em vigor no Município de Aveiro – Aprovação e modificações

INSTRUMENTO	DESIGNAÇÃO	DINÂMICA	PUBLICAÇÃO	DR	DATA	ÁREA PLANO (Km ²)	% área ocupada(PU ou PP/PDM)
PDM	Plano Diretor Municipal de Aveiro	1ª PUBLICAÇÃO	RCM 165/95	284 IS-B	11-12-1995	197,57	
		1ª ALTERAÇÃO DE PORMENOR	DECL 309/99	227 IIS	28-09-1999		
		SUSPENSÃO DA INICIATIVA DO GOVERNO	DR 8/2001	123 IS-B	28-05-2001		
		2ª ALTERAÇÃO REGIME SIMPLIFICADO	DECL 187/2002	138 IIS	18-06-2002		
		3ª ALTERAÇÃO REGIME SIMPLIFICADO	DECL 339/2002	261 IIS	12-11-2002		
		4ª ALTERAÇÃO REGIME SIMPLIFICADO	DECL 48/2007	37 IIS	21-02-2007		
		1ª RETIFICAÇÃO	EDITAL 154/2008	34 IIS	18-02-2008		
		5ª ALTERAÇÃO POR ADAPTAÇÃO	AVISO 6396/2017	109 II	06-06-2017		
PU	CIDADE DE AVEIRO	1ª PUBLICAÇÃO	EDITAL 641/2009	126 IIS	02-07-2009	50,15	25,38%
		1ª CORREÇÃO MATERIAL	DELIB 161/2011	10 IIS	14-01-2011		
		2ª CORREÇÃO MATERIAL	AVISO 8559/2012	121 IIS	25-06-2012		
PU	PROGRAMA POLIS	1ª PUBLICAÇÃO	RCM 72/2005	54 IS-B	17-03-2005	1,99	1,01%
PP	CENTRO	1ª PUBLICAÇÃO	RCM 89/2002	94 IS-B	22-04-2002	0,24	0,12%
		1ª ALTERAÇÃO	EDITAL 307/2011	60 IIS	25-03-2011		
PP	BAIXA DE SANTO ANTÓNIO	REVISÃO	RCM 111/2004	178 IS-B	30-07-2004	0,05	0,03%
PP	PARQUE (ESTÁDIO MÁRIO DUARTE)	1ª PUBLICAÇÃO	RCM 22/2006	34 IS-B	16-02-2006	0,05	0,03%
PP	PARTE DA ZONA INDUSTRIAL DE CACIA	1ª PUBLICAÇÃO	AVISO 10405/2013	159 IIS	20-08-2013	0,21	0,11%
		1ª ALTERAÇÃO	AVISO 932/2016	18 IIS	27-01-2016		
PP	RASOS	1ª PUBLICAÇÃO	RCM 151/2007	189 IS	01-10-2007	0,01	0,01%

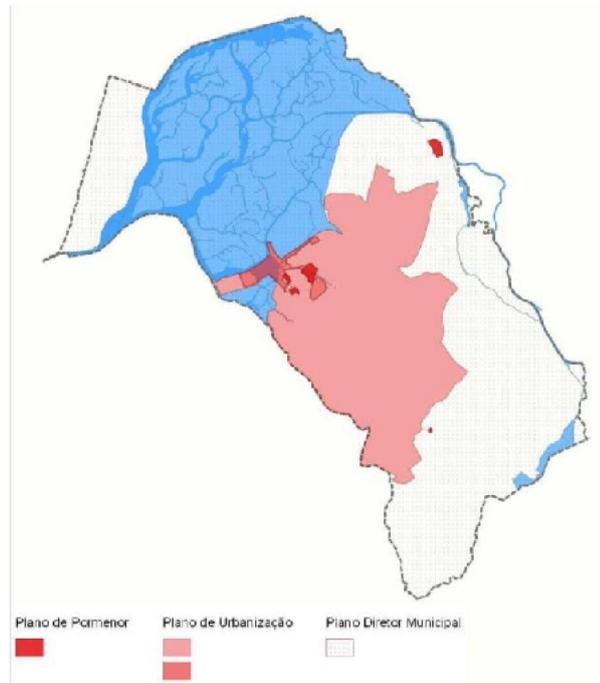
Fontes: “Relatório de Fundamentação” da revisão do PDM de Aveiro e Relatório sobre o estado do ordenamento do território de Aveiro, 2015 e SNIT

Tais instrumentos de gestão territorial apresentam a seguinte expressão e localização territorial, sendo visível, igualmente, a área do território de Aveiro ocupada por área alagada, a qual corresponde a cerca de 33% do território municipal¹⁵:

¹⁴ Cfr. Aviso n.º 14351/2015, publicado no Diário da República, IIS, n.º 239, de 7/12/2015.

¹⁵ Para este efeito, consideraram-se como áreas húmidas as que apresentam dimensão superior a 1 km²: a ria, entre a frente de S. Jacinto e a foz do rio Vouga com 63,67 Km² e a Pateira, em Requeixo, com 1,18 Km².

Figura 1 – PMOT em vigor no Município de Aveiro – Expressão territorial



Fontes: “Relatório de Fundamentação” da revisão do PDM de Aveiro e “Relatório sobre o estado do ordenamento do território de Aveiro”, 2015

Saliente-se que, de acordo com o “Relatório de Fundamentação” da revisão do PDM de Aveiro, de 2015,¹⁶ “...nenhum destes Instrumentos de Gestão Territorial, respeitou as orientações, parâmetros ou delimitação estabelecidas no PDM, pelo que constituíram de facto alterações, nalguns casos, muito profundas...” daquele instrumento de gestão territorial.

Dentro destes planos mais detalhados, assume especial relevância o Plano de Urbanização da Cidade de Aveiro (PUCA), ocupando cerca de 25% da área do PDM e caracterizando-se, de acordo com o documento em referência, por uma “... reformulação do modelo de ocupação e de gestão urbanística de uma parte significativa do território municipal, o que se traduziu numa atualização em larga escala dos pressupostos do PDM...”, situação que justificou, em parte, o protelamento no procedimento de revisão deste último instrumento de gestão territorial.

O impacto destes instrumentos de gestão territorial mais detalhados na expansão das áreas urbanas preconizadas inicialmente no PDM encontra-se ilustrado no quadro seguinte, com um aumento verificado de cerca da 18,5 %, entre 1995/2015:

¹⁶ Cfr. http://www.cm-aveiro.pt/www/templates/TabTemplate.aspx?id_class=3449&TM=2408S2591S3435S3449.

Quadro 2 – Variação das áreas urbanas/ não urbanas no PDM1995 e alterações até 2015

Áreas	PDM1995 (km ²)	PMOT 2015 (km ²)	Variação 1995 -2015	
			km ²	%
Área urbana	43,10	51,09	7,99	18,54
Área não urbanizável	156,79	146,48	-10,31	-6,58
TOTAL *	199,89	197,57	-2,32	-1,16

*NOTA: Alteração aos limites do Município de Aveiro operada pela CAOP 2013

Fonte: “Relatório sobre o estado do ordenamento do território de Aveiro”, 2015

Esse aumento está em sintonia com o aumento populacional no MA, entre a década de 90 e o ano de 2015, que correspondeu a cerca de 15,8 %:

Quadro 3 – Evolução demográfica do Município de Aveiro

População residente (hab)				Variação (%)			
1991	2001	2011	2015	1991-2001	2001-2011	2011-2015	1991-2015
66 444	73 335	78 450	76 909	10,37%	6,97%	-1,96%	15,75%

Fonte: “Relatório sobre o estado do ordenamento do território de Aveiro”, 2015, Censos 91, 2001 e 2011 e PORDATA

Sendo o Plano Diretor Municipal o instrumento onde se “... estabelece a estratégia de desenvolvimento territorial municipal...integrando e articulando as orientações estabelecidas pelos programas de âmbito nacional, regional e intermunicipal...” e “...de referência para a elaboração dos demais planos municipais, bem como para o desenvolvimento das intervenções setoriais da administração do Estado no território do município...”¹⁷, urge a conclusão da sua revisão, face à necessidade de adaptação deste à realidade atual, à legislação em vigor e às opções políticas e estratégicas de desenvolvimento local.

Os conteúdos documentais dos instrumentos de gestão territorial municipais encontram-se devidamente disponibilizados no sítio eletrónico da autarquia¹⁸.

2.2. Receitas urbanísticas e investimento municipal na urbanização

No triénio 2014/2016, a receita urbanística¹⁹ (impostos municipais, taxas e compensações urbanísticas)

¹⁷ Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 95º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14/05 que estabelece do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (RJGT).

¹⁸ Em cumprimento do previsto no artigo 94º do Decreto -Lei n.º 80/2015, de 14/05 - Cfr. <http://www.cm-aveiro.pt>.

¹⁹ Consideramos para este efeito, a receita proveniente de impostos diretos relacionados com o património e a utilização da rede viária, em concreto, o IMI, o IMT, a derrama e o IUC, bem como de impostos indiretos e taxas (incluindo compensações urbanísticas em dinheiro) relativas a operações de loteamentos, obras de urbanização e de edificação. Em sede de contraditório, a autarquia manifestou discordância quanto à inclusão da derrama no cômputo da receita urbanística “...uma vez que se trata de um imposto municipal que incide sobre o lucro tributável das pessoas coletivas e ... não um imposto associado ao património ou utilização de infraestruturas municipais...”. Reconhece, no entanto, que tal imposto é uma fonte relevante de financiamento dos investimentos do Município, designadamente ao nível de serviços públicos essenciais e na qualificação urbana – Anexo 10.

ascendeu a 78,6 M€ e representou cerca de 50,8 % da receita total municipal (154,9 M€)²⁰ e 57% da receita corrente (137 M€), conforme quadro seguinte:

Quadro 4 – Peso da receita urbanística na receita do Município

RECEITAS MUNICIPAIS	2014	2015	2016	Triénio 2014/2016
Total (1)	48 046 087,30	52 805 661,90	54 039 391,10	154 891 140,30
Corrente (2)	38 067 472,11	46 136 084,12	52 939 472,05	137 143 028,28
Receitas urbanísticas (3)	20 486 606,49	25 801 287,67	32 339 781,72	78 627 675,88
Peso das receitas urbanísticas na receita total (3)/(1)	42,64%	48,86%	59,84%	50,76%
Peso das receitas urbanísticas na receita corrente (3)/(2)	53,82%	55,92%	61,09%	57,33%

Fonte: Mapas de execução orçamental da receita 2014/2016

(Anexo 1)

Entre 2014 e 2016, a receita urbanística aumentou 57,8%, por força do aumento dos impostos municipais diretos, que passaram de 19,3 M€ para 31,3 M€, pois as taxas urbanísticas e impostos indiretos²¹ registaram uma ligeira redução, conforme quadro seguinte:

Quadro 5 – Receitas urbanísticas no triénio 2014/2016

RECEITAS URBANÍSTICAS	2014	2015	2016	Triénio 2014/2016
Taxas urbanísticas e impostos indiretos (1)	1 142 449,89	623 323,17	1 034 311,02	2 800 084,08
Impostos diretos (2)	19 344 156,60	25 177 964,50	31 305 470,70	75 827 591,80
TOTAL (3)	20 486 606,49	25 801 287,67	32 339 781,72	78 627 675,88
Peso das taxas urbanísticas e impostos indiretos nas receitas urbanísticas (1)/(3)	5,58%	2,42%	3,20%	3,56%
Peso dos impostos municipais diretos nas receitas urbanísticas(2)/(3)	94,42%	97,58%	96,80%	96,44%

Fonte: Mapas de execução orçamental da receita 2014/2016

Os impostos municipais diretos contribuíram com 96,4% para a receita urbanística, enquanto os restantes 3,6% respeitam a taxas e impostos indiretos relativos a operações urbanísticas.

²⁰ Valores corrigidos quanto ao ano de 2014, em conformidade com o referido no contraditório institucional, adotando, como referência e de forma uniforme, os totais de receitas orçamentais, sem incluir os saldos transitados do ano anterior, em relação aos anos em análise – Anexo 10.

²¹ Tenha-se presente que a única diferença entre a receita relativa a taxas urbanísticas e a impostos indiretos resulta do facto de a relativa às taxas respeitar a pessoas singulares e de a receita dos impostos indiretos ser paga por unidades empresariais – cfr. Notas explicativas relativas ao Classificador económico das receitas e despesas das autarquias locais, do SATAPOCAL, designadamente, o código 02.02.06.02 - Impostos indiretos específicos das autarquias locais – outros – loteamentos e obras e o código 04.01.23. – Taxas específicas das autarquias locais.

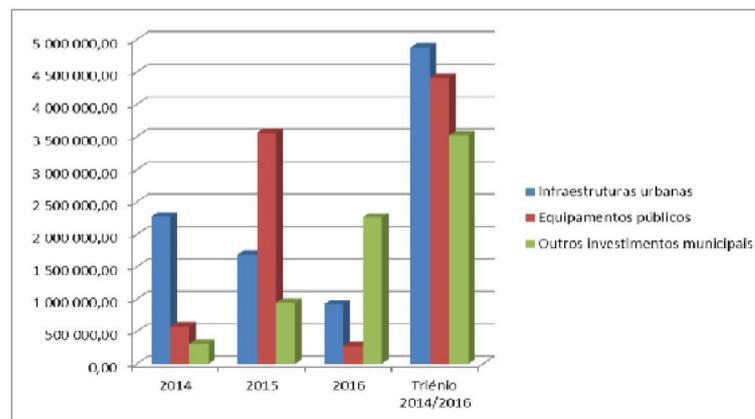
(Anexo 1)

O Município não dispõe de informação financeira desagregada sobre a taxa municipal de urbanização (TMU), que serve de contrapartida aos custos com a realização, manutenção e reforço das infraestruturas urbanísticas, o que inviabiliza a aferição do peso dessa receita no total da relativa às taxas urbanísticas e na despesa municipal com a realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas.

Em idênticas circunstâncias, está a receita proveniente da compensação urbanística, pelo que não foi possível avaliar se o pagamento dessa compensação revestiu ou não carácter excecional, em substituição da cedência de bens ao domínio público para espaços verdes e equipamentos ou como contrapartida das infraestruturas existentes.

Em termos de investimento municipal na urbanização (infraestruturas-viárias, espaços verdes e equipamentos públicos), o MA despendeu no triénio em análise cerca de 9,3 M€ (4,4 M€, em equipamentos públicos, e 4,9 M€, em infraestruturas urbanas):

Gráfico 1 - Investimento municipal



Fonte: Mapas de execução do PPI 2014/2016

(Anexo 1)

Refira-se, no entanto, que parte relevante do investimento em infraestruturas não se encontra aqui relevado, dado a autarquia se encontrar integrada no Sistema de Águas da Região de Aveiro (SARA), sendo a AdRA – Águas da Região de Aveiro, S.A.²² a entidade que gere e explora, em regime de parceria pública, os serviços de água e saneamento, compreendendo a conceção, o projeto, a construção, a extensão, a

²² A AdRA, S.A. é uma sociedade anónima integrada no Setor Empresarial do Estado, que tem como acionistas a AdP – Águas de Portugal, S.A., em representação do Estado, com 51% do capital social. Os restantes 49% do capital social são detidos pelos municípios de Águeda, Albergaria-a-Velha, Aveiro, Estarreja, Ílhavo, Murtosa, Oliveira do Bairro, Ovar, Sever do Vouga e Vagos, em percentagens diferenciadas.

reparação, a renovação, a manutenção, a aquisição das infraestruturas e dos equipamentos, a respetiva exploração e a prestação dos serviços de águas e saneamento²³.

As receitas urbanísticas obtidas no triénio, cerca 78,6 M€ - cfr. quadro 5 -, excederam largamente a despesa com infraestruturas e equipamentos públicos correspondente a cerca de 9,3 M€, não incluindo o investimento dessa natureza realizado pela Águas da Região Aveiro, SA, e pela Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro.

No que respeita especificamente às taxas urbanísticas e impostos indiretos, no valor de 2,8 M€, no triénio 2014/2016, a respetiva receita correspondeu a cerca de 30% do valor da referida despesa com infraestruturas e equipamentos públicos (9,3 M€).

(Anexo 1)

2.3. Regulamentos municipais

No período temporal abrangido pela ação de controlo (janeiro de 2014 a março de 2017) estiveram em vigor três regulamentos de urbanização, edificação, taxas urbanísticas e compensações, todos com a designação comum de “Regulamento Urbanístico do Município de Aveiro” (RUMA): o Regulamento n.º 363/2012, publicado no Diário da República, 2ª série, n.º 157, de 14/08/2012, o Regulamento n.º 71/2015, publicado no Diário da República, 2ª série, n.º 31, de 13/02/2015 e o Regulamento n.º 465/2015, publicado no Diário da República, 2ª série, n.º 145, de 28/07/2015²⁴.

Da análise do último dos citados regulamentos, ressaltam os seguintes aspetos:

- ✓ Além de questões relativas à urbanização e edificação e regulamentação complementar ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE)²⁵ e matérias conexas, integra as regras e critérios gerais referentes à liquidação, cobrança e pagamento das taxas devidas nos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas, pela apreciação de operações urbanísticas e concessão de licenças/autorizações. Tem como referência a disciplina da Lei n.º 53-E/2006, de 29/12 (Regime geral das taxas das autarquias locais), sendo acompanhado, no seu Anexo II pela Tabela de Taxas, no Anexo III por relatório de fundamentação económico-financeira das taxas previstas/cobradas e no Anexo IV pela fundamentação das isenções;

²³ No contraditório institucional, vem a autarquia informar adicionalmente que, além das competências delegadas na AdRA, S.A., foram igualmente realizados investimentos de âmbito intermunicipal no concelho sob a gestão da CIRA – Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro, executados financeiramente por recurso a transferências de capital- Anexo 10.

²⁴ No decurso da ação foi aprovada uma alteração a este regulamento pela Assembleia Municipal, a 11/07/2017, publicada no Diário da República, 2ª série, n.º 157, de 16/08/2017.

²⁵ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16/12, com as alterações introduzidas pela Declaração n.º 5-B/2000, de 29/02, pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4/06, pela Declaração n.º 13-T/2001, de 30/06, pela Lei n.º 15/2002, de 22/02, pela Lei n.º 4-A/2003, de 19/02, pelo Decreto-Lei n.º 157/2006, de 08/08, pela Lei n.º 60/2007, de 04/09, pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29/01, pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 04/07, pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30/03, pela Lei n.º 28/2010, de 02/09, pelo Decreto-Lei n.º 266-B/2012, de 31/12, pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 09/09, pela Retificação n.º 46-A/2014, de 10/11, pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02/10, pelo Decreto-Lei n.º 97/2017, de 10/08, e pela Lei n.º 79/2017, de 18/08.

- ✓ Contém normas específicas relativas ao procedimento de legalização, da iniciativa dos particulares (artigo 20º, n.º 5 do RUMA)²⁶;
- ✓ Apesar da fundamentação das taxas em geral, não existe fundamentação económico-financeira da taxa municipal de urbanização²⁷;
- ✓ O Regulamento inclui, nas operações objeto de comunicação prévia, abrangidas pelo DL n.º 136/2014, de 9 de setembro, que alterou o RJUE, taxas administrativas de montante igual às estabelecidas para as operações urbanísticas sujeitas a licenciamento, apesar da realização daquelas operações não estar sujeita à sua apreciação material prévia, nem à emissão de um ato administrativo de admissão, contrariamente ao regime anterior.

Saliente-se que o único controlo substancial da operação urbanística não sujeita a licenciamento é “à posteriori”²⁸, no âmbito dos poderes-deveres de fiscalização da legalidade da operação urbanística pelo Município, o qual não constitui, todavia, um pressuposto legal para a sua execução e, como tal, não está sujeito ao pagamento de uma taxa.

As únicas taxas admissíveis neste procedimento são, pois, as relativas à TMU, sendo caso disso, bem como a correspondente aos custos administrativos com a conferência e validação da apresentação dos documentos exigidos.

Assim, com exceção da TMU, são ilegais, nos termos em que estão previstos no Regulamento e na Tabela anexa, as taxas relativas à comunicação prévia, por estarem em desconformidade com o disposto no artigo 20º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI)²⁹ e no RGTAL³⁰, daí decorrendo a invalidade material das respetivas normas, nos termos do artigo 143º, n.º 1, do CPA;

- ✓ As fórmulas de cálculo das taxas também são demasiado complexas e, por isso, de difícil aplicação, em caso de autoliquidação, e compreensão;
- ✓ O Regulamento não prevê expressamente as situações e condições em que pode haver lugar à redução ou isenção da TMU, designadamente, nas situações em que o promotor, por contrato, assumia a realização de infraestruturas em falta, conforme previsto no n.º 3 do artigo 25º do RJUE. Em sede de contraditório, o MA alegou, no que respeita aos termos da redução, que tal situação já está contemplada na fórmula de cálculo das taxas. Contudo, mantém-se a posição da IGF no sentido da necessidade de previsão expressa das situações e condições de redução e isenção da TMU.

²⁶ Cfr. Artigo 102º-A do RJUE, aditado pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9/09.

²⁷ Que corresponderá ao fator T2 referenciado nas fórmulas de cálculo da Tabela de Taxas do Anexo III, ponto 4.3, do citado Regulamento n.º 465/2015.

²⁸ Controlo material incidente sobre a conformidade do projeto com a disciplina urbanística, para além da sua execução em conformidade com o mesmo.

²⁹ Aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

³⁰ Cfr., designadamente, o disposto nos artigos 3º, 4º, n.º1 e 6º, n.º1, b), da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro (RGTAL).

- ✓ Embora esteja prevista a possibilidade de pagamento em espécie da compensação devida (artigo 24º RUMA) através da cedência de lotes, prédios urbanos ou rústicos e edificações, o Regulamento não contempla, para o efeito, a forma de avaliação desses bens.

Em sede de contraditório institucional, a autarquia informou que foi já desencadeado processo tendente à revisão de diversos regulamentos municipais, como é o caso do RUMA, para correção e adequação às normas legais vigentes, procurando alcançar o objetivo da simplificação das fórmulas das taxas e eliminando as taxas relativas às comunicações prévias.

(Anexo 10)

2.4. Gestão urbanística

2.4.1. Conformidade das operações urbanísticas

Entre os processos de operações urbanísticas incluídos na amostra, num total de 15 processos de licenciamento/comunicação prévia e 4 destaques, em duas situações concluiu-se pela ilegalidade dos atos proferidos, geradores da sua invalidade, na sua vertente mais grave, a nulidade:

Quadro 6 – Situações de nulidade de atos administrativos urbanísticos

Processo	Tipo procedimental	Atos administrativos	Fundamento/normas violadas	Anexo
N.º 12/2014	Licenciamento de operação de edificação	Despacho de licenciamento de 21/12/2015	Artigo 25º do RJUE, artigo 18º, n.º 1, alínea a), ponto i) do RPUCA e alínea a), do artigo 68º do RJUE	2
N.º 64/2015 e n.º 101/2015	Destaque e licenciamento de operação de edificação	Despacho e certidão de destaque de 11/05/2015 e despachos de licenciamento de 20/10/2015 e 20/04/2016	Artigo 6º, n.º 5 do RJUE e 161º, n.º 2, alíneas c) e j) e 162º do CPA	3

Fonte: Processos n.º 12/2014, 64/2015 e 101/2015

No processo de licenciamento de construção n.º 12/2014, respeitante a obras de edificação de edifício destinado a Clínica de Medicina Dentária, o terreno a edificar não estava servido de acessos viários e restantes infraestruturas, pelo que a sua aprovação foi condicionada à realização das infraestruturas em falta, a que se refere o processo de licenciamento de obras de urbanização n.º 117/2015.

No entanto, foi emitido o alvará de obras n.º 5/2016, de 8/01/2016, sem que tenha sido assinado o adequado contrato de urbanização e prestada caução, contrariamente ao estabelecido no n.º 3, do artigo 25º do RJUE. Essa omissão é geradora da ineficácia do alvará emitido³¹.

No contraditório, vem o MA informar, anexando evidências documentais, que, em 14/08/2017, foi emitido o Alvará de Obras de urbanização n.º 11/2017 e assinado o respetivo contrato de urbanização.

³¹ Cfr. Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves e Dulce Lopes in “Regime Jurídico da Urbanização e Edificação – Comentado”, 2016, 4ª Edição, sustentam, em anotação ao artigo em referência, que “...a celebração deste contrato assume-se, a par da prestação da caução e do pagamento das taxas...como um elemento integrativo da eficácia do ato de licenciamento (mais precisamente uma sua condição suspensiva), dependendo da mesma a emissão do alvará...”.

Sem prejuízo do atrás referido, a obra foi licenciada sem que fossem cumpridos os parâmetros mínimos referentes a estacionamento (privado e público), em violação do previsto no ponto i), da alínea a), do artigo 18º do RPUCA. Assim, verificando-se a violação de norma constante de plano municipal de ordenamento do território, encontra-se o ato de licenciamento, de 21/12/2015, ferido de nulidade, nos termos do disposto na alínea a), do artigo 68º do RJUE.

Em sede de contraditório institucional, vem a autarquia alegar, por um lado, que o RPUCA prevê isenção de cumprimento de tais parâmetros no ponto vi), da alínea a), do n.º 1 do artigo 18º, por razões de ordem cadastral, topográfica, etc., e, por outro lado, que *“... a solução adotada pode ser justificada dado que face à implantação prevista, consideramos objetiva a impossibilidade de assegurar um número superior de lugares de estacionamento dentro dos limites do terreno, pelo que o respetivo projeto de arquitetura foi deferido...”*.

Informa, ainda, que foi apresentado um projeto de alterações em 31/08/2017, aprovado por decisão de 7/11/2017, onde estarão assegurados 17 lugares de estacionamento face aos 30 exigíveis, não anexando, contudo, evidências documentais que explicitem a alteração e os atos administrativos seguintes.

A argumentação expendida não procede, em nosso entender, por não ser aplicável à pretensão a exceção prevista no artigo 18º, n.º 1, alínea a), ponto vi) do RPUCA, dado o terreno objeto da pretensão não integrar zona urbana consolidada³², nos termos aí previstos, como, aliás, resulta do facto de ter sido condição do licenciamento da construção, a realização de obras de urbanização para dotar esse terreno das infraestruturas básicas³³.

Por outro lado, não existe suporte regulamentar que afaste a aplicação dos parâmetros estabelecidos no ponto i), da alínea a), do artigo 18º do RPUCA, fora das situações nele expressamente previstas, e que permita invocar a impossibilidade material de concretização da operação urbanística no terreno disponível para o efeito, com observância do n.º mínimo de lugares de estacionamento.

(Anexos 2 e 10)

No processo de destaque n.º 64/2015, fora do perímetro urbano³⁴, foi certificado indevidamente o cumprimento dos requisitos legais para a aprovação do destaque, por falta de respeito, na parcela sobrance, da área de unidade de cultura fixada nos termos da lei geral para a região respetiva, em incumprimento do previsto no n.º 5, do artigo 6º do RJUE, e configurando-se, por isso, uma operação ilegal de loteamento urbano.

³² Nos termos do previsto na alínea o), do artigo 2º do RJUE, “zona urbana consolidada” é definida como a *“...zona caracterizada por uma densidade de ocupação que permite identificar uma malha ou estrutura urbana já definida, onde existem as infraestruturas essenciais e onde se encontram definidos os alinhamentos dos planos marginais por edificações em continuidade...”*.

³³ No âmbito do Processo de licenciamento n.º 117/2015 referido.

³⁴ De acordo com o previsto no Regulamento do PDMA (artigos 2º a 4º), integram o perímetro urbano as designadas zonas de construção, nas quais não se incluem as áreas integradas em Zona Agrícola ou Florestal, onde se insere o terreno objeto do processo em referência.

Com efeito, foi informado incorretamente pelos serviços da autarquia local que a parcela objeto de destaque se situava dentro do perímetro urbano.

Assim, o destaque de 11/05/2015 é nulo, nos termos do disposto na alínea j), do n.º 2, do artigo 161º do CPA³⁵, não produzindo quaisquer efeitos jurídicos independentemente da respetiva declaração de nulidade (artigo 162º do CPA). Consequentemente, a validade dos atos proferidos com base nesse destaque, designadamente o ato licenciador da construção emitido a 20/10/2015, com alteração aprovada a 20/04/2016, no âmbito do processo de licenciamento da construção n.º 101/2015, é igualmente nula.

No contraditório institucional, vem o MA alegar que o terreno em causa se situa em Zona Agrícola e Florestal, no limite da zona de construção do tipo III e num arruamento urbanizado.

Considera, por isso, que, ao abrigo da alínea b), do artigo 40º do RPDM, é permitida a construção, estando a pretensão devidamente enquadrada em termos urbanísticos. Acrescenta, ainda, que, no âmbito do processo de revisão do PDM, a proposta ajusta a zona de construção às edificações existentes.

A argumentação expendida pela autarquia, não procede, contudo, dado que a possibilidade de construção, em certas condições, prevista no PDM em Zona Agrícola e Florestal – cfr. artigo 40º do RPDM -, não se confunde com a possibilidade ou condições de fracionamento da propriedade, para efeitos de construção, fora dos perímetros urbanos.

Assim, a construção em questão pressupunha a observância do destaque, nos termos previstos no referido n.º 5 do artigo 6º do RJUE, e do disposto no PDM em vigor à data, por força do princípio “*tempus regit actum*”³⁶.

(Anexos 3 e 10)

2.4.2. Liquidação e cobrança de taxas e compensações urbanísticas

A verificação dos procedimentos camarários de cálculo e liquidação de taxas e compensações urbanísticas, referentes aos processos de licenciamento de obras particulares incluídos na amostra, revelou erros relativos às taxas e compensações urbanísticas, expressos no quadro seguinte:

³⁵ Código de Procedimento Administrativo aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7/01.

³⁶ Cfr. artigo 67º do RJUE.

Quadro 7 – Erros nos cálculos das taxas urbanísticas

Nº de Processo	Montante devido	Montante cobrado	Montante não cobrado	Situação	Anexo
12/2014	13 615,23 €	10 730,65 €	2 884,58 €	A corrigir	2
9/2012	1 819,08 €	488,63 €	1 330,45 €	Notificação para pagamento a 23/06/2017	4
27/2014	2 141,61 €	2 020,64 €	120,97 €	Notificação para pagamento a 17/07/2017	4
65/2013	1 389,90 €	734,95 €	654,95 €	Notificação para pagamento a 30/06/2017	4
9/2016	36 403,88 €	30 859,36 €	5 544,52 €	Notificação para pagamento a 30/06/2017	4
164/2015	5 813,92 €	5 359,27 €	454,65 €	A corrigir	4
TOTAL	61 183,62 €	50 193,50 €	10 990,12 €		

Fonte: Processos n.º 12/2014, 9/2012, 27/2014, 65/2013, 9/2016 e 164/2015

As diferenças apuradas decorreram, essencialmente:

- ✓ De erros na área de construção, nos termos definidos no regulamento municipal de taxas aplicável;
- ✓ De erros na aplicação da fórmula de cálculo e/ou dos valores de referência, em função da data do ato de licenciamento. Com efeito, contrariamente ao disposto no artigo 117º do RJUE, a liquidação de taxas não foi efetuada de acordo com o regulamento de taxas em vigor à data da aprovação da operação urbanística, mas em função de regulamento anterior³⁷ ou posterior³⁸.

Em sede de contraditório, o MA informou que já arrecadou a verba relativa ao Processo n.º 164/2015, juntando evidências documentais, embora por valor inferior ao apurado pela IGF³⁹, nada referindo quanto à regularização das liquidações nos restantes processos identificados no quadro supra.

(Anexos 2, 4 e 10)

Refira-se, também, que a liquidação das taxas não foi objeto de ato administrativo autónomo pela entidade competente, com a aprovação do licenciamento, embora o montante a pagar tivesse sido devidamente comunicado ao requerente com a notificação do licenciamento da operação urbanística⁴⁰.

³⁷ Designadamente à data de entrada do pedido.

³⁸ Designadamente, à data de emissão do respetivo alvará que pode ocorrer em momento bastante posterior – cfr. a propósito o n.º 1 do artigo 76º do RJUE.

³⁹ Regista-se uma diferença, para menos, de 50,24 euros, em relação ao valor apurado pela IGF, que deverá ser esclarecida pela autarquia local em sede de follow-up e regularizada, sendo caso disso.

⁴⁰ E também, desde logo, com a notificação do projeto de arquitetura.

Considera-se assim que, em bom rigor, a prática seguida pela autarquia neste aspeto, não corresponde ao desiderato legal referenciado⁴¹, dificultando ao particular interessado, a identificação do ato administrativo tributário passível de impugnação, respetiva data de emissão e norma regulamentar aplicável.

2.5. Fiscalização urbanística

A fiscalização municipal encontra-se atribuída, segundo a estrutura orgânica da CMA, à DPMF, estando adstritos à área do urbanismo 5 agentes municipais, dos 14 lugares providos.

A fiscalização tem sido predominantemente reativa, no seguimento de queixas e denúncias apresentadas, pois não há um plano de ações de fiscalização previamente aprovado. Para além disso, regista-se uma falta de comunicação sistemática da DGU à DPMF dos alvarás emitidos e das comunicações prévias não rejeitadas, de modo a proceder-se à fiscalização, ainda que por amostragem, dessas operações.

Na verdade, face à simplificação dos procedimentos administrativos nesta matéria, com diminuição das operações urbanísticas sujeitas a controlo prévio⁴², reforça-se a necessidade do exercício das funções de fiscalização municipal na fase da execução das obras, sobretudo das operações urbanísticas isentas de controlo prévio, exigindo-se uma atuação planeada, oportuna, eficaz e consequente da administração municipal.

O MA, em contraditório, salienta o elevado número de ações de fiscalização, face ao efetivo de agentes da Policia Municipal disponível, e que vai adotar medidas internas visando a articulação dos serviços de gestão urbanística com a fiscalização, criando condições para reforço da fiscalização preventiva.

(Anexo 10)

2.6. Processos de contraordenação

2.6.1. Com referência ao final de março de 2017, a situação dos processos de contraordenações urbanísticas instaurados no período abrangido pela ação de controlo (bem como dos processos pendentes transitados de anos anteriores) era a seguinte:

⁴¹ Segundo Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves e Dulce Lopes in “Regime Jurídico da Urbanização e Edificação – Comentado”, 2016, 4ª Edição “...O cálculo das taxas deve ser objeto de ato liquidatário autónomo, ou, ao menos, constar expressamente da informação dos serviços que suporta o ato de licenciamento que configurará o segmento relativo à liquidação. Não deve, pois, a mesma liquidação ser, como acontece com frequência, uma mera operação de cálculo, sem suporte em ato administrativo...O ato tributário não é, pois, elemento do licenciamento, referindo-se a um ato administrativo autónomo (o ato de liquidação), que se liga ao primeiro apenas na dimensão da sua eficácia e não da sua validade...”.

⁴² Cfr. a este propósito, a título exemplificativo, o n.º 2 do artigo 34º e os nºs 8 e 9 do artigo 35º do RJUE, quanto à comunicação prévia.

Quadro 8 - Processos de contraordenação urbanística

Ano	Instaurados	Concluídos				Pendentes em 31/03/2017
		2014	2015	2016	2017 (até 31/03)	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(2)-[(3)+(4)+(5)+(6)]
Processos pendentes em 01/01/2014	630	32	354	90	18	136
Processos de 2014	64	0	8	15	8	33
Processos de 2015	62	0	0	5	3	54
Processos de 2016	61	0	0	1	2	58
Processos de 2017 (até 31/03)	12	0	0	0	0	12
Nº total de processos	829	32	362	111	31	293
Taxa de Conclusão de processos no ano (instaurados/concluídos)		50,0%	583,9%	182,0%	258,3%	
Taxa de Conclusão de processos no período (jan2014/mar2017)		269,3%				

Fonte: Listagens fornecidas pelos serviços camarários

Em 31 de março de 2017 encontravam-se pendentes de decisão 157⁴³ dos 199 processos instaurados entre 01 de janeiro de 2014 a 31 de março de 2017⁴⁴, correspondendo os processos concluídos (42) a 21% dos processos instaurados⁴⁵. Àquele número (de processos pendentes) acresciam 136 instaurados antes de 2014, representando 46% do total dos processos pendentes.

Refira-se, ainda, que a taxa de conclusão de processos no período analisado (janeiro de 2014 a março de 2017) foi de 269%, atingindo o seu valor máximo em 2015, com a conclusão de 362 processos, dos quais 354 tinham sido instaurados antes de 2014. Desses processos, 91 foram arquivados, por deliberação camarária de 24/06/2015, por decurso do prazo legal de prescrição.

O MA, em contraditório, refere que já existem medidas de monitorização dos prazos nos processos contraordenacionais, e que as mesmas serão reforçadas. Acrescenta, ainda, que, desde final de março de 2017, foram concluídos mais 31 processos⁴⁶.

2.6.2. A análise casuística dos processos de contraordenação teve como referência a sua conexão com processos de operações urbanísticas incluídos na amostra ou com denúncias pendentes na IGF.

Nesta sede, destacamos o seguinte:

- a) Processo de licenciamento de obras n.º 9/2012, titulado pelo alvará de construção n.º 56/2014, de 16 de abril, e alvará de utilização n.º 47/2017 – o processo de contraordenação n.º 47/2014,

⁴³ Correspondente a 293-136= 157 processos pendentes.

⁴⁴ Correspondendo a 829-630= 199 processos instaurados.

⁴⁵ Ou seja, 199-157= 42 processos concluídos.

⁴⁶ 16 processos referentes ao período 2014/1º trimestre 2017 e 15 relativos a processos anteriores a 2014.

instaurado na sequência de auto de notícia de 20/01/2014, por realização de obras ilegais de escavação em terreno, encontrava-se sem quaisquer outras diligências.

- b) Lote 2 do processo de loteamento n.º 61/2016 (processo de licenciamento de obras n.º 209/87) – o processo de contraordenação instaurado na sequência do auto de notícia de contraordenação n.º 147/DPMF/2016, levantado a 6/12/2016, por realização de obras de alteração desprovidas do devido procedimento de controlo prévio, encontrava-se sem quaisquer outras diligências. Em contraditório, o MA informa que o respetivo processo de contraordenação n.º 224/2016 está em fase de decisão.
- c) Processo de licenciamento de obras n.º 150/2015, titulado pelo alvará de construção n.º 121/2016, de 19/07/2016 – não há evidência de ter sido instaurado o processo de contraordenação por utilização não autorizada, na sequência do auto de notícia de contraordenação n.º 090/DPMF/2017, de 20/07/2017. Também não foi levantado auto de notícia, nem instaurado processo de contraordenação, com referência à execução de muro de vedação, confrontante com a Rua das em desconformidade com a alínea b), do n.º 1, do artigo 7º do RUMA⁴⁷. O MA informa, em contraditório, que foi instaurado o processo de contraordenação n.º 173/2017 por utilização não autorizada, nada referindo quanto ao muro construído em desconformidade com o RUMA.
- d) Processo de licenciamento de obras n.º 12/2014, titulado pelo alvará de construção n.º 5/2016, de 08/01/2016 – não há evidência de terem sido instaurados processos de contraordenação, na sequência dos autos de notícia de contraordenação n.ºs 089/DPMF/2017 e 091/DPMF/2017, de 20/07/2017, por realização de obras de alteração sem aprovação prévia e em desconformidade com o n.º 2 do artigo 80º-A do RJUE. O MA, informa, em contraditório, que foi instaurado o processo de contraordenação n.º 144/2017 e que este está em fase de decisão.
- e) Processo de licenciamento de obras n.º 164/2015, titulado pelo alvará de construção n.º 92/2016, de 24 de maio, e alvará de utilização n.º 103/2017, de 22 de junho, relativo à fração B - não há evidência de terem sido instaurados processos de contraordenação⁴⁸, por execução de obras em desconformidade com o licenciado, relativamente às construções destinadas a garagem, por apresentarem área superior à licenciada⁴⁹. No caso da fração B, já titulada por alvará de utilização, com base em declaração do diretor técnico da obra atestando a conformidade da obra com o projeto aprovado⁵⁰,

⁴⁷ Cfr. alínea b), do n.º 1, do artigo 98º do RJUE.

⁴⁸ No seguimento da Informação n.º 901/DPMF/2017, de 18/09/2017, e autos de notícia n.ºs 109/DPMF/2017 e 111/DPMF/2017, de 14/07/2017.

⁴⁹ Nos termos do estipulado na alínea b), do n.º 1 do artigo 98º do RJUE.

⁵⁰ Datada de 7/06/2017.

- f) O processo de contraordenação n.º 47/2017, instaurado na sequência do auto de notícia de contraordenação n.º 014/DPMF/2017, de 22/02/2017, referente ao processo de obras n.º 633/93, a que se refere denúncia pendente na IGF⁵² encontrava-se sem quaisquer outras diligências - cfr. Anexo 7. O MA informa, em contraditório, que este processo se encontra em fase de decisão.

(Anexo 10)

2.7. Medidas de tutela da legalidade urbanística

No período objeto de análise, segundo listagem fornecida pelos serviços da DPMF, foram aplicadas 20 medidas de tutela de legalidade urbanística, distribuídas entre embargos (11), demolições (5), posse administrativa (2) e cessação de atividade (2).

Essa listagem mostra-se, contudo, incompleta, por omitir, nomeadamente, a situação descrita na alínea c), infra. Segundo esclarecimentos prestados pelo Chefe da DPMF, tal relação baseou-se na pesquisa em base de dados informais internas e consulta dos processos de obras, indicando que só através de pesquisas exaustivas aos Sistemas de Gestão Documental se conseguiria identificar todos os casos sem exceção. Tal situação evidencia uma necessidade de melhoria e sistematização da informação relativa a esta matéria pela autarquia.

Em sede de contraditório institucional, o MA informou que os serviços passaram a efetuar, desde 2014, “o registo exaustivo, geográfico e alfanumérico” de todas as intervenções da fiscalização.

Relativamente aos processos de operações urbanísticas analisados, destacam-se os seguintes aspetos, a carecer da devida correção e/ou promoção de diligências, visando a respetiva integração legal:

- a) Processo de loteamento n.º 28/2016, alvará de loteamento n.º 1/2017, de 6/01/2017, - existência de construções precárias, em chapa e metal, ocupando o logradouro posterior do prédio, não previstas no loteamento aprovado, cuja possível integração em obras de escassa relevância urbanística carece de ser avaliada pela autarquia local. Em contraditório, o MA informa que, na qualidade de proprietário, irá avaliar o tipo de ocupação e tomar medidas visando a reposição da legalidade.
- b) Processo de loteamento n.º 61/2016, alvará de loteamento n.º 3/2017, de 13/01 (lotes 1 e 2):

⁵¹ Auto de notícia n.º 110/DPMF/2017, de 14/07/2017.

⁵² QE 2017/708, de 22/05, no âmbito do Processo n.º 2017/234/A5/418.

No lote 1 (processo n.º 415/63) existem várias construções ilegais no respetivo logradouro, não previstas no loteamento, nem licenciadas no processo de obras, relativamente às quais o proprietário manifestou a intenção de proceder à sua demolição, mas sem efetivação, até ao momento, encontrando-se pendente de emissão o alvará de obras de alteração e demolição, em conformidade com a mancha de implantação e área de construção constantes do alvará de loteamento.

No lote 2 (Processo n.º 209/87), foi apresentado pedido de alterações, em 4/01/2012, ainda não aprovado, tendo sido o requerente notificado por ofício de 10/02/2017, da prorrogação por mais 45 dias para apresentação de pedido de legalização/licenciamento de obras de alteração, carecendo, assim, de conclusão o licenciamento das alterações introduzidas à construção, de modo a repor a legalidade urbanística, de acordo com o alvará de loteamento.

O MA informa, em contraditório, que a resolução destas situações se encontra pendente da apresentação de documentos por parte do interessado.

- c) No Processo de licenciamento de obras n.º 9/2012, titulado pelo alvará de construção n.º 56/2014 e pelo alvará de utilização n.º 47/2017, foi elaborado o auto de embargo n.º 1/2014, de 13/02/2014, determinado por despacho do PCM 13/02/2014.

Em Informação n.º 233/DPMPC/14, de 28/03/2014, é apontada a existência de desobediência ao embargo a 27/03/2014, propondo-se a sua remessa à Divisão Jurídica, situação que não teve, no entanto, sequência⁵³, pois, segundo esclarecimentos prestados por aquela Divisão, a referida informação não tinha sido, ainda, enviada a esta unidade orgânica.

Segundo o Chefe da DPMF, à data, as cópias de documentos tramitadas entre serviços camarários eram enviadas apenas em papel sem qualquer registo, o que se verificou neste caso. Só a partir de novembro de 2015 é que foi implementado um registo de protocolo entre a Polícia Municipal e a Divisão Jurídica.

- d) Processo de licenciamento de obras n.º 150/2015, titulado pelo alvará de construção n.º 121/2016, de 19/07/2016 – em deslocação efetuada ao local pela equipa inspetiva com a fiscalização da CMA, foi constatada a utilização não autorizada do edificado, tendo sido levantado, em sequência, o auto de notícia de contraordenação n.º 090/DPMF/2017, de 20/07/2017. Carece de ser determinada a cessação de utilização e promovido o devido procedimento de controlo prévio legalmente previsto, com vista à reposição da legalidade urbanística⁵⁴.

⁵³ Nos termos e efeitos previstos no n.º 1 do artigo 100º do RJUE.

⁵⁴ Cfr. alínea a) do n.º 1 e alíneas d) e g) do n.º 2 do artigo 102º, artigo 102º-A e artigo 109º do RJUE.

Constatou-se, ainda, que o muro confrontante com a Rua das Pombas excede, em parte, a altura máxima de 1,80 metros⁵⁵, permitida pela alínea b), do n.º 1, do artigo 7º do RUMA, e está em desconformidade com o aprovado no respetivo processo de licenciamento, pelo que esta situação carece de reposição da legalidade urbanística (demolição parcial)⁵⁶.

O MA informa, em contraditório institucional que o projeto de arquitetura foi deferido a 30/09/2017, estando em apreciação os projetos das especialidades apresentados.

- e) Processo de licenciamento de obras n.º 164/2015, titulado pelo alvará de construção n.º 92/2016 e pelo alvará de utilização n.º 103/2017, de 22/06, relativo à fração – concomitantemente à instauração dos processos de contraordenação, conforme mencionado no item 2.6.1., há que promover a execução (voluntária ou coerciva, se for caso disso) dos trabalhos de demolição parcial/correção, relativamente às construções anexas destinadas a garagem que apresentam área superior à licenciada. De facto, não se apresenta passível de legalização a ampliação da área de construção das garagens nos termos executados, dado a área licenciada e titulada pelo alvará de construção n.º 92/2016 atingir praticamente a área máxima permitida pelo n.º 1 do artigo 17º do RPUCA⁵⁷.

No contraditório institucional, o MA informa que foi apresentado projeto de alterações, visando retificar os anexos, sendo tal pedido deferido por decisão de 12/09/2017. Não são anexadas, no entanto, quaisquer evidências documentais explicitando os termos das alterações apresentadas, de forma a resultar evidenciado o cumprimento do n.º 1 do artigo 17º do RPUCA quanto à área máxima permitida para os anexos.

- f) Entre os processos de denúncia analisados, verificaram-se casos de demora/inércia na adoção de medidas de tutela da legalidade urbanística por parte da autarquia, os quais impõem o acompanhamento e correção por parte da CMA, no uso dos seus poderes de fiscalização, licenciamento e de tutela de legalidade,

Quanto a estas situações, nada é referido pelo MA em sede de contraditório institucional.

(Anexos 5 a 7 e 10)

⁵⁵ E cujo licenciamento, nesses termos, apresentado a 2/05/2017 em sede de projeto de alterações, foi indeferido por despacho proferido a 28/06/2017.

⁵⁶ Cfr. alíneas b) e e) do n.º 1 e alínea e) do n.º 2 do artigo 102º do RJUE.

⁵⁷ Segundo o disposto no n.º 1 do artigo 17.º do RPUCA referido "...A área máxima para anexos localizados em lotes ou parcelas de habitação unifamiliar e multifamiliar é de, respetivamente, 75 m² e 30 m² (ATC) por fogo, não podendo, em qualquer caso, exceder 10 % da área total do lote ou parcela...", sendo que foi licenciada a área de 29,90 m² para cada um dos anexos às duas frações licenciadas nesta obra.

2.8. Contratos urbanísticos

2.8.1. O único contrato de urbanização celebrado, nos termos do disposto no RJUE e do RJIGT, no período abrangido por esta ação de controlo, de acordo com informação prestada pela autarquia local⁵⁸ (relacionado com o processo de licenciamento de obras de construção n.º 358/2006), não suscitou qualquer desconformidade legal.

Na análise dos processos de operações urbanísticas, identificámos outra situação sujeita a contratualização urbanística, ao abrigo do disposto no artigo 25º do RJUE (referente ao processo de licenciamento de obras de construção n.º 12/2014), cujo contrato, no entanto, ainda não tinha sido assinado, tendo a aprovação do licenciamento sido condicionada à realização das obras de urbanização (processo n.º 117/2015), que estava pendente de aprovação – cfr. ponto 2.4.1.

2.8.2. Como referimos no ponto 1.3., alínea a), o PCM, na reunião de início desta ação de controlo, entregou à equipa inspetiva um dossier sobre compromissos urbanísticos e financeiros assumidos nos mandatos anteriores e pendentes de conclusão, no quadro de um trabalho mais abrangente, desenvolvido pela Divisão de Planeamento e Projetos (DPP), no âmbito da revisão do PDM de Aveiro, contemplando um conjunto vasto de negócios jurídicos com estruturas, regimes e objetivos diversos⁵⁹.

Da análise sumária ao volume de documentos fornecidos, constatou-se, desde logo, que os alegados compromissos/acordos elencados se referem a situações diversas, abrangendo a promoção de operações de loteamento e/ou de obras de urbanização por parte do MA, a atribuição de manchas de construção/volumetria e a entrega de bens futuros (designadamente lotes a instituir), no seguimento de cedências de terrenos ou parcelas de terrenos de terceiros acordadas com o MA, reportando-se a situações ocorridas em período temporal anterior ao âmbito temporal da presente ação de controlo, mas com repercussões financeiras no futuro da autarquia local.

Assim, procedemos, por amostragem, à análise dos compromissos (de acordo com a numeração adotada pela autarquia) com os n.ºs 13 (Estudo de localização – Quartel dos Bombeiros Novos), 15 (Estudo Urbanístico, sito na área envolvente à Rua das) e 40.1. (Estudo Urbanístico do Parque das sendo de destacar os seguintes aspetos:

- ✓ As soluções urbanísticas que sustentaram os acordos com particulares, designadamente com cedências de parcelas de terrenos para domínio municipal, tendo como contrapartida o reforço de capacidades construtivas em outras parcelas de terrenos (compromisso n.º 15 e 40.1) e/ou a promoção de obras de infraestruturização (compromissos 13 e 40.1) e de operações urbanísticas (compromisso 40.1.), embora acordadas na vigência do PDM, foram consideradas no PUCA, aprovado em 2009, pelo que está prejudicada, face ao tempo decorrido, a realização de

⁵⁸ Processo relacionado com o processo de licenciamento de obras de construção n.º 358/2006.

⁵⁹ “Os contratos urbanísticos podem definir-se genericamente como acordos subscritos entre a Administração e os particulares - e por vezes entre entidades administrativas entre si – interessados numa determinada atuação de carácter urbanístico, com o objetivo de estabelecer formas de colaboração para a realizar” – Alexandra Leitão, in “A contratualização do Direito do Urbanismo”, em Estudos de Direito do Ambiente e de Direito do Urbanismo, do Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2011.

diligências por esta Inspeção-Geral para apuramento de responsabilidades, decorrentes de eventuais prejuízos para o Município, cujo apuramento e acionamento judicial, se for o caso, caberá à Câmara Municipal.

Sem prejuízo disso, refira-se que, contrariamente ao evidenciado no caso do compromisso 40.1., nos compromissos 13 e 15, foi promovida pelos serviços camarários uma avaliação prévia das parcelas objeto de acordo.

- ✓ No caso do compromisso 40.1., à data de aprovação do protocolo (16/05/2002), a aprovação de loteamento para construção multifamiliar e comércio, incluída naquele protocolo como contrapartida da cedência ao Município de outros terrenos, não era viável, uma vez que se inseria, de acordo com a planta de ordenamento, em Zona de Equipamento – artigos 34º a 37º do RPDM –, que não permitia o tipo de operação urbanística preconizado. Apesar disso, previa-se o pagamento pelo Município de uma indemnização mensal, pela não implementação do loteamento no prazo de 24 meses, que o mesmo não pagou.

Isto é, naquela data, a implementação do acordado representava uma violação do instrumento de gestão territorial em vigor⁶⁰, o que afetava a validade do acordo e, atentas as cláusulas de execução temporal e indemnizatórias constantes do protocolo, este criou encargos injustificados para a autarquia.

Como a autarquia local tomou posse dos terrenos cedidos e não cumpriu a obrigação constante do acordo, a resolução da situação continua pendente.

Face ao tempo decorrido, a realização de quaisquer diligências por esta Inspeção-Geral tendo em vista o apuramento de eventuais responsabilidades está prejudicada.

Em sede de contraditório institucional, o MA expressa a sua preocupação quanto a esta matéria, indicando estar a promover diligências para resolução das situações de compromissos pendentes.

(Anexo 10)

2.9. Sistema de Controlo Interno

2.9.1. Norma de controlo interno

A Norma de Controlo Interno (NCI) do MA, aprovada pela CMA, em 31/03/2015, integra relevantes alterações legislativas, entretanto ocorridas, com impacto nesta matéria, tais como o regime jurídico e financeiro as autarquias locais, a LCPA, o CCP, entre outras, enquadrando-se, ainda, com a estrutura orgânica atualizada do MA.

⁶⁰ Situação, aliás, que parece ter sido reconhecida pelo então responsável da extinta Divisão e Património Imobiliário, em despacho apostado na proposta de operação de loteamento dos serviços camarários de 8/09/2004, no sentido de “*Aguardar que o Plano de Urbanização (PUCA) esteja em vigor*”.

Embora abranja a maioria dos serviços da CMA e das áreas de atuação/atividades, designadamente aprovisionamento e contratação pública, financeira, contabilística e orçamental, sistemas de informação, gestão de recursos humanos, apoios e subsídios, comunicações e gestão de viaturas, não contém, contudo, disposições específicas na área do urbanismo.

2.9.2. Fragilidades do Sistema de Controlo Interno

Os testes realizados permitiram identificar algumas fragilidades no sistema de controlo interno da autarquia no que respeita à matéria objeto de análise na presente ação de controlo, a carecer de correção e melhoria, sendo de destacar:

- ✓ Não implementação, até ao presente, de um sistema informático de gestão processual, no âmbito do licenciamento de obras particulares, decorrendo a sua tramitação em suporte de papel⁶¹;
- ✓ Ausência de controlo dos prazos de execução das operações urbanísticas, previstos nos respetivos títulos (alvarás/certidões/outros documentos⁶²), de forma a detetar e declarar eventuais situações de caducidade⁶³ e o sancionamento das infrações detetadas;
- ✓ Falta de articulação/comunicação regular e sistemática da gestão urbanística com a fiscalização municipal, no que se refere aos atos emitidos/comunicações recebidas e respetivas condições, relativas a operações urbanísticas⁶⁴, potenciando/fomentando um controlo preventivo e concomitante da respetiva execução;
- ✓ Demora na conclusão de processos de contraordenação urbanística e inércia na adoção efetiva de medidas de tutela da legalidade, designadamente, as de natureza mais gravosa (demolição), nas situações em que a legalização não é possível, fragilizando a atuação e os poderes de autoridade da fiscalização municipal e os efeitos de prevenção geral e especial pretendidos com essas medidas;
- ✓ Fragilidades na tramitação de documentos entre diferentes unidades orgânicas, designadamente, por falta de protocolo;
- ✓ Insuficiência de recursos humanos nas funções de fiscalização urbanística e falta de informação e de tratamento das medidas de tutela de legalidade urbanística adotadas;

⁶¹ Cfr. artigo 8º-A do RJUE e a Portaria 216-A/2008, de 03/03. Segundo informação prestada pela Chefe da DGU, face à alteração de redação deste artigo operada pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9/09, aguarda-se a respetiva regulamentação, por portaria, da plataforma eletrónica prevista e a respetiva integração com o “Balcão do Empreendedor”, já implementado na autarquia, para proceder à operacionalização da tramitação desmaterializada dos procedimentos.

⁶² Cfr. artigo 74º do RJUE.

⁶³ Cfr. artigo 71º do RJUE.

⁶⁴ No conceito utilizado no RJUE e explicitado na alínea j) do seu artigo 2º, abrangendo, portanto, operações materiais de urbanização e edificação e usos.

- ✓ Falta de validação/conferência do cálculo de taxas e compensações urbanísticas, em prejuízo da prevenção de erros e de eventuais situações de corrupção;
- ✓ Falta de rotação de pessoal, nas mesmas funções, e de segregação de funções.

O MA refere, em contraditório, que a implementação do Projeto de Modernização Administrativa promovido no âmbito da CIRA – Comunidade Intermunicipal de Aveiro, permitirá suprir tais fragilidades.

(Anexo 10)

2.9.3. Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC) foi aprovado pelo órgão executivo em 4/02/2010 e a respetiva proposta de Plano, previamente àquela aprovação, foi remetida para conhecimento ao Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), e, entre outras entidades, a esta Inspeção-Geral, em 31/12/2009, não havendo evidências da sua publicitação, designadamente, no sítio eletrónico da autarquia.

No que respeita às atividades conexas com a área do Urbanismo e Edificação, são identificadas situações de risco, como a falta de rotatividade e de segregação de funções, de monitorização dos procedimentos, a morosidade na sua decisão, a acumulação de funções por parte técnicos intervenientes nos processos de licenciamento, e, ainda, informações pouco claras e fundamentadas e falta de planeamento estratégico e integrado da fiscalização municipal.

São propostas medidas para obviar a esses riscos, designadamente, a distribuição de processos, segregação e rotatividade de funções, desenvolvimento de mecanismos de controlo dos prazos e pendências, com informatização de procedimentos, plano anual e integrado da ação da fiscalização, programação de realização de vistorias e consequente monitorização e avaliação anual e definição de regras para a celebração de contratos urbanísticos. Porém, o PGRCIC não contempla riscos associados ao planeamento territorial, à instrução e decisão de processos de contraordenação e ao cálculo de taxas urbanísticas.

Saliente-se, ainda, que, embora os Serviços tenham indicado que estavam implementadas mais de 2/3 das medidas previstas, não há evidência de relatórios de monitorização e de avaliação da respetiva execução.

(Anexo 8)

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Em face do exposto, as principais conclusões da ação de controlo, bem como as recomendações que formulamos à Câmara Municipal de Aveiro são as seguintes:

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>C1. A receita das taxas urbanísticas e impostos indiretos, no período de 2014/2016 (2,8 M€), representou 30% da despesa municipal em infraestruturas e equipamentos públicos, situação a que não é alheio o facto de o investimento na rede de água e saneamento ser da responsabilidade da ADRA, S.A.</p> <p>(vd. ponto 2.2.)</p>	
<p>C2. O Regulamento Urbanístico do Município de Aveiro, em vigor, apresenta fórmulas de cálculo das taxas urbanísticas demasiado complexas, que dificultam a sua aplicação e compreensão, não apresenta a fundamentação económico-financeira da TMU, não define os termos da sua redução/isenção, nas situações em que o promotor, por contrato, assumia a realização de infraestruturas gerais em falta, nem contempla a forma de avaliação dos bens, no caso de pagamento em espécie da compensação urbanística.</p> <p>(vd. ponto 2.3.)</p>	<p>R1. Fundamentação económico-financeira da TMU e aperfeiçoamento do RUMA de modo a simplificar as fórmulas de cálculo das taxas e a definir os termos da redução/isenção da TMU, nos casos em que o promotor realize infraestruturas gerais da responsabilidade do Município, bem como da avaliação dos bens para pagamento em espécie da compensação urbanística.</p>
<p>C3. As taxas previstas no RUMA, com exceção da TMU, relativas à comunicação prévia são ilegais, por a execução dessas operações urbanísticas não carecer, nos termos legais, de qualquer apreciação material ou ato de controlo prévios.</p> <p>(vd. ponto 2.3.)</p>	<p>R2. Revisão do RUMA no sentido de eliminar as taxas, com exceção da TMU, relativas às comunicações prévias e contemplar apenas a taxa correspondente ao custo pela verificação formal dos documentos exigidos, de acordo com a respetiva fundamentação económico-financeira.</p>
<p>C4. Foi aprovada uma operação urbanística em parcela, cujo destaque é ilegal, por estar localizada fora do perímetro urbano e a parcela sobranete não respeitar a área da unidade de cultura. Foi identificada outra operação ilegal, por não terem sido cumpridos os parâmetros mínimos referentes a estacionamento (privado e público).</p> <p>(vd. ponto 2.4.1.)</p>	<p>R3. Regularização da operação urbanística que não observou os parâmetros mínimos referentes a estacionamento ou declaração da sua nulidade, se aquela não for possível, bem como do destaque e da operação urbanística aprovada na parcela destacada, por erro nos pressupostos legais, tendo em vista a reposição da legalidade urbanística, sem prejuízo da participação desta</p>

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>C5. Apurámos incorreções na liquidação das taxas e compensações urbanísticas, em prejuízo do Município, no montante de 10 990,12 euros (dos quais foram, entretanto, cobrados 404,41 euros) devidas a erros de cálculo nas áreas de construção e à aplicação indevida de regulamento de taxas diferente do em vigor à data da aprovação das operações urbanísticas.</p> <p>(vd. ponto 2.4.2.)</p>	<p>R4. Promoção da liquidação adicional e da cobrança das verbas ainda em falta.</p> <p>R5. Reporte da liquidação das taxas à data da aprovação das operações urbanísticas e de acordo com o regulamento de taxas em vigor naquela data.</p>
<p>C6. Apesar de, no período analisado, a taxa de conclusão dos processos de contraordenação ter sido de 269%, subsiste, ainda, um número significativo de processos pendentes (293), dos quais 136 foram instaurados antes de 2014.</p> <p>(vd. pontos 2.6.1.)</p>	<p>R6. Adoção de medidas que assegurem a tramitação e decisão tempestiva dos processos de contraordenação, de modo a prevenir a sua prescrição e acompanhamento sistemático da evolução da situação dos processos pendentes, através da elaboração, para o efeito, de relatórios periódicos.</p>
<p>C7. Falta de planeamento e de abrangência da fiscalização municipal, que tem assumido um papel, sobretudo, reativo, na sequência de queixas, participações ou denúncias dirigidas à autarquia local, de que resultou uma insuficiente fiscalização da legalidade das obras de edificação e da sua utilização.</p> <p>(vd. ponto 2.5.)</p>	<p>R7. Aprovação de planos de fiscalização das obras particulares e da sua utilização, que assegurem a adequada abrangência das situações sujeitas a fiscalização, com especial incidência nas obras objeto de comunicação prévia, em que não há um procedimento de controlo prévio.</p>
<p>C8. Demora na reposição da legalidade urbanística, designadamente, nos casos de inércia dos infratores.</p> <p>(vd. ponto 2.7.)</p>	<p>R8. Promoção das medidas adequadas à reposição da legalidade urbanística, incluindo a substituição da CM aos infratores, nos casos em que estes não promovam voluntariamente essa reposição,</p>
<p>C9. Compromissos urbanísticos/financeiros assumidos em mandatos anteriores ao iniciado em 2013, como contrapartida de cedência de terrenos ao</p>	<p>R9. Renegociação pela Câmara Municipal dos compromissos assumidos ainda pendentes,</p>

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>Município, que ainda não foram cumpridos, por não serem permitidos pelos planos municipais de ordenamento do território em vigor à data da sua assunção, não tendo oportunidade qualquer intervenção adicional, face ao tempo decorrido.</p> <p>(vd. ponto 2.8.)</p>	<p>assegurando a sua legalidade e a equivalência das prestações de cada uma das partes envolvidas.</p>
<p>C10. Existência de fragilidades diversas no SCI, evidenciadas, designadamente, pelas seguintes situações, para além das já descritas anteriormente (vg. C4 a C8):</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Tramitação dos processos urbanísticos em suporte de papel; ○ Falta de articulação entre a gestão urbanística e a fiscalização municipal; ○ Falta de controlo na circulação dos documentos entre diferentes unidades orgânicas; ○ Ausência de controlo dos prazos de execução das operações urbanísticas, previstos nos respetivos títulos (alvarás/certidões/outros documentos); ○ Falta de validação/conferência do cálculo de taxas e compensações urbanísticas; ○ Falta de rotação de pessoal e de segregação de funções; ○ O PGRIC, para além de não contemplar riscos e medidas em áreas críticas do urbanismo, como, por exemplo, o planeamento territorial e o cálculo das taxas urbanísticas, não foi objeto de monitorização, nem de elaboração de relatórios de aplicação. <p>(vd. pontos 2.9.2. e 2.9.3.)</p>	<p>R10. Aperfeiçoamento da Norma de Controlo Interno, no sentido de contemplar os procedimentos adequados a prevenir as fragilidades descritas, bem como do PGRIC, no sentido de prever riscos associados ao planeamento territorial e ao cálculo das taxas, para além da monitorização e elaboração de relatórios de aplicação desse Plano.</p>

4. PROPOSTAS

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

4.1. Envio do presente relatório e anexos a Sua Excelência o Secretário de Estado do Orçamento, nos termos do n.º 1 do artigo 15º do DL n.º 276/2007, de 31 de julho, e subsequente envio a Sua Exa. o Secretário de Estado das Autarquias Locais;

4.2. Após homologação, a subsequente remessa pela IGF:

- Deste relatório e anexos, ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Aveiro, 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 n.º 2, do artigo 35º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro; e

○

4.3. Que o Senhor Presidente da Câmara Municipal de Aveiro, 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 adotadas na sequência das recomendações formuladas no Ponto 3.2. deste relatório, juntando, para o efeito, evidências documentais.

A Equipa,

A Inspectora
DANIELA
REGINA AMORIM
DE BASTOS
2018.09.27
17:27:02 +01'00'

Chefe de Equipa

Digitally signed by
ANTÓNIO MANUEL DE
MOURA FERNANDES
PEGA
Date: 2018.09.27
17:40:40 +01'00'

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Evolução da receita urbanística e do investimento em infraestruturas urbanas e equipamentos públicos e indicadores orçamentais 2014/2016
Anexo 2	Processo de licenciamento de construção n.º 12/2014 e de obras de urbanização n.º 117/2015
Anexo 3	Processo de destaque n.º 64/2015 e de licenciamento de construção n.º 101/2015
Anexo 4	Erros no cálculo de taxas e compensações urbanísticas – vários processos
Anexo 5	Follow-up do relatório da IGF n.º 109/2014 – situações pendentes
Anexo 6	Exposição sobre prédio em desconformidade com o PDM
Anexo 7	Denúncia relativa a obras ilegais no processo de licenciamento de obras n.º 633/93
Anexo 8	Questionário relativo ao Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
Anexo 9	Amostra dos processos de operações urbanísticas
Anexo 10	Contraditório Institucional – Resposta da entidade