

Ação de Controlo ao Município de Penafiel

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

Relatório n.º 2018/626

Proc. n.º 2017/234/A9/545

Junho de 2018

Independência

InteGridade

ConFiança

PARECER:

Sublinho que os resultados da presente ação de controlo evidenciam a aprovação de operações urbanísticas, no Município de Penafiel, em desconformidade com o respetivo Plano Diretor Municipal,

Encontrando-se em revisão os regulamentos municipais da urbanização e da edificação e os da liquidação e cobrança de taxas, a eliminação das normas ilegais e ou conflituantes que subsistem nos instrumentos ainda em vigor será objeto de seguimento pela IGF. Submeto, assim, o presente relatório à consideração do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por
ANA PAULA PEREIRA COSME
FRANCO BARATA SALGUEIRO
Dados: 2018.06.22 16:51:26
+01'00'

Concordo com este relatório, salientando as conclusões e recomendações, a fls. 25/27, e o proposto no ponto 4. (a fls. 28).

À consideração superior,

Chefe de Equipa/
Diretor de Projetos

Digitally signed by
BELMIRO AUGUSTO
MORAIS
Date: 2018.06.20
17:30:04 +01'00'

DESPACHO:

Concordo.
Sublinho o teor do Parecer da Sr.^a SiG à margem.
Remeta-se a Sua Ex.^a o Secretário de Estado
do Orçamento.

Inspetor-Geral,



Digitally signed by VÍTOR
MIGUEL RODRIGUES BRAZ
Date: 2018.09.24 18:50:13
+01'00'

Relatório n.º 2018/626

Processo n.º 2017/234/A9/545

**Ação de Controlo ao Município de Penafiel
Urbanismo**

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente ação de controlo¹ ao Município de Penafiel abrangeu o triénio 2014/2016 e os meses de janeiro a maio de 2017, sem prejuízo de algumas análises relativas a denúncias se reportarem a anos anteriores, e visou contribuir para a melhoria da atividade municipal, ao nível do planeamento

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.

territorial, da gestão e fiscalização das operações urbanísticas, do aperfeiçoamento dos processos de contraordenação e de aplicação das medidas de tutela da legalidade.

Em função das evidências obtidas (vd. Anexos 1 a 11) e da análise e avaliação das mesmas (Cap. 2) e dos resultados do procedimento de contraditório institucional (vd. Anexo 12), destacamos os seguintes resultados:

- | | |
|--|---|
| <p>1.1.Reduzida atividade de planeamento da execução do PDM através de instrumentos de gestão territorial de maior detalhe e falta de informação sobre a execução do PDM, indispensáveis, respetivamente, ao desenvolvimento e concretização das propostas de ocupação do território municipal e à revisão do PDM.</p> | <p>Ausência de Planos de Pormenor e de informação sobre a execução do PDM</p> |
| <p>1.2.Ausência de informação contabilística sobre a receita da TMU, que serve de contrapartida às despesas com infraestruturas urbanísticas, cuja fórmula de cálculo também não tem em conta os custos municipais previstos no PPI com a realização, manutenção ou reforço das infraestruturas urbanísticas e equipamentos, nem com as infraestruturas locais existentes, em desconformidade com o RJUE.</p> | <p>Falta de informação sobre a receita da TMU e fórmula de cálculo desajustada do PPI</p> |
| <p>1.3.As normas do Regulamento de Liquidação e Cobrança de Taxas e Outras Receitas Municipais (RLCTRM) relativas às taxas das operações urbanísticas precedidas de comunicação prévia são ilegais, com exceção da relativa à TMU e à verificação da instrução do processo, por falta de fundamento legal, uma vez que a realização dessas operações urbanísticas não carece de qualquer apreciação material ou ato de controlo prévios.</p> | <p>Invalidez das normas do RLCTRM referentes a taxas nas comunicações prévias</p> |
| <p>1.4.Aprovação ilegal de três operações urbanísticas em desconformidade com o PDM, cuja sanção é a nulidade, mas cuja invocação já prescreveu, num dos casos, por decurso do prazo legal de 10 anos e, noutro, não se justifica, dado o reduzido impacto da operação urbanística e a demolição total do edifício constituir uma medida desproporcionada.</p> | <p>Aprovação de operações urbanísticas em desconformidade com o PDM</p> |
| <p>1.5.Existência de 821 processos de contraordenação pendentes, dos quais 401 foram instaurados antes de 2014, pelo que o risco de prescrição do procedimento, por decurso do prazo legal, em geral 5 anos, é elevado.</p> | <p>Pendência significativa de processos de contraordenação em risco de prescrição</p> |
| <p>1.6.Atrasos genéricos na aplicação de medidas de tutela e na reposição da legalidade urbanística, registando-se 2 situações não suscetíveis de legalização, em que, tendo sido ordenada a demolição, esta não foi executada</p> | <p>Não aplicação tempestiva de medidas para reposição da legalidade urbanística</p> |

voluntariamente, tendo, entretanto, sido promovida a execução coerciva das mesmas.

- 1.7. Insuficiências diversas do sistema de controlo interno, incluindo a inexistência de normas e procedimentos de controlo específicos na área do urbanismo (planeamento, gestão, liquidação de taxas, contraordenações e medidas de tutela de legalidade), a que acresce a falta de previsão no PGRCIC de riscos associados a essas atividades.

Insuficiências do sistema
de controlo interno e do
PGRCIC

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

- a) Execução do PDM a partir de planos mais detalhados e acompanhamento da sua execução, através da elaboração de relatórios sobre os indicadores mais relevantes.
- b) Revisão RMUE, visando a sua atualização e incluindo a eliminação de norma conflituante com o Regulamento do PDM.
- c) Revisão e atualização do RLCTRM, no sentido da TMU refletir o investimento municipal em infraestruturas e eliminando as taxas urbanísticas das operações urbanísticas objeto de comunicações prévias, com exceção da relativa à conferência da instrução do processo.
- d) Declaração da nulidade de ato administrativo de licenciamento de operação urbanística em desconformidade com o PDM e adoção das medidas de tutela adequadas à reposição da legalidade.
- e) Implementação de medidas tendo em vista assegurar a tramitação e decisão céleres dos processos de contraordenação urbanística, bem como dos procedimentos tendentes à reposição da legalidade urbanística.
- f) Aperfeiçoamento do sistema de controlo interno, contemplando procedimentos adequados à prevenção das fragilidades apuradas, e eliminação das insuficiências ao nível do PGRCIC.

Principais
recomendações

3. Os resultados das verificações de factos denunciados foram objeto de informações autónomas, para efeitos do seu encaminhamento, sem prejuízo da sua inclusão, sendo caso disso, neste relatório.

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	6
1.1. Fundamento	6
1.2. Questão e subquestões e âmbito.....	6
1.3. Metodologia e condicionantes.....	7
1.4. Contraditório	9
2. RESULTADOS	10
2.1. Planeamento territorial.....	10
2.2. Receitas urbanísticas e despesas com a urbanização	11
2.3. Regulamentos municipais	13
2.4. Gestão urbanística.....	15
2.5. Contraordenações urbanísticas.....	18
2.6. Fiscalização e medidas de tutela da legalidade urbanística.....	19
2.7. Sistema de Controlo Interno	23
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	25
4. PROPOSTAS	28

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AM	Assembleia Municipal
ARU	Área de Reabilitação Urbana
CM	Câmara Municipal
CPA	Código do Procedimento Administrativo
DAJ	Divisão de Apoio Jurídico
DGO	Departamento de Gestão Organizacional
DL	Decreto-Lei
DGU	Divisão de Gestão Urbanística
DOSMA	Departamento de Obras e Serviços Municipais e Ambiente
DR	Diário da República
GSP	Gestão e Seguimento de Processos
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
IUC	Imposto Único de Circulação
M€	Milhões de euros
NCI	Norma de Controlo Interno
ORU	Operação de Reabilitação Urbana
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PDM	Plano Diretor Municipal
PGRCIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PP	Plano de Pormenor
PPI	Plano Plurianual de Investimentos
PU	Plano de Urbanização
RC	Regulamento de Controlo Interno
RGAL	Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais
RJGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
RLCTRM	Regulamento de Liquidação e Cobrança de Taxas e Outras Receitas Municipais
RMUE	Regulamento Municipal de Urbanização e de Edificação
RPDM	Regulamento do Plano Diretor Municipal
TMU	Taxa 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 Penafiel, tendo como objeto o controlo do urbanismo, foi realizada no âmbito do projeto “Reforçar o cumprimento da legalidade do planeamento territorial e da gestão urbanística da Administração Local” do Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) e teve por finalidade identificar e concluir sobre os principais problemas nesta área da atividade municipal, considerando os referenciais legais e regulamentares aplicáveis e a robustez do sistema de controlo interno.

1.2. Questão e subquestões 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, bem como das contraordenações e das medidas de tutela da legalidade, observou as normas legais aplicáveis?

Para o efeito, foram consideradas as seguintes subquestões:

- i. 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?
- ii. Qual o grau de cobertura do investimento municipal em infraestruturas urbanísticas, através dos impostos municipais e das receitas decorrentes do licenciamento de loteamentos e obras, em particular da taxa pela realização de infraestruturas urbanísticas?
- iii. As operações urbanísticas foram aprovadas em conformidade com os planos municipais de ordenamento do território em vigor e outras normas urbanísticas aplicáveis?
- iv. 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?
- v. 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 aplicação²?

1.2.2. A presente ação incidiu sobre o Município de Penafiel, em especial sobre a Divisão de Gestão Urbanística (DGU), que é responsável pela gestão e fiscalização urbanística, e sobre o Serviço de

² Verificação efetuada em cumprimento do determinado pelo Senhor Inspetor Geral de Finanças, através do Despacho nº 9/2010, de 13 de abril.

Fiscalização, inserido na Divisão de Apoio Jurídico (DAJ), que é também responsável pela instrução dos processos de contraordenação urbanística. A auditoria abrangeu o triénio 2014/2016 e os meses de janeiro a maio de 2017, sem prejuízo de alguns processos, relativos a operações urbanísticas objeto de denúncias, na área do urbanismo, pendentes na IGF, e que foram analisados nesta ação de controlo, se reportarem a período anterior³.

1.3. Metodologia e condicionantes

O desenvolvimento da ação obedeceu às seguintes fases e aos procedimentos de controlo previstos no Guião de Controlo do Ordenamento do Território e do Urbanismo nas Autarquias Locais⁴, com as devidas atualizações.

a) O planeamento da ação, que compreendeu, nomeadamente, as seguintes tarefas:

- ✓ Levantamento e análise preliminar de informação relevante para a ação, especialmente informação financeira, o universo das operações urbanísticas e dos processos de contraordenação e medidas de tutela de legalidade, a 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/revisões;
- ✓ Seleção das amostras, em que incluímos também as denúncias pendentes na IGF, na área do urbanismo.

Na seleção das amostras, com exceção das referidas denúncias, que foram, por esse facto, integradas na ação de controlo, 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, dentro do universo das operações urbanísticas sujeitas a controlo prévio deferidas e com título emitido, incluindo os processos de legalização e as comunicações prévias, no triénio 2014/2016, compreendeu 9 processos de obras de edificação⁵, 3 processos de alteração a licença de loteamento⁶ e outros conexos, relativos a denúncias pendentes na IGF, e 6 procedimentos de destaque⁷.

³ Foram analisadas no âmbito da ação inspetiva as situações pendentes na IGF, a que se referem os registos de entrada: QE 2015/1937 e QE 2015/2453 (Proc. n.º 2016/145), QE 2016/1638, EG 2013/70, EG 2015/2472 (Proc. n.º 2012/1211), EG 2017/1623, EG 2017/1383 EEL 2017/634 (Proc. n.º 2017/304) EEL 2017/2017, QE 2016/417, EG 2017/2845, QE 2016/217, QE 2015/2281 (Proc. n.º 2016/92), e as relacionadas com os Processos: 2018/133, 2018/254/134 e 2018/254/M6/135. As conclusões decorrentes da sua análise constam de informações autónomas, para efeitos do seu encaminhamento para as entidades competente, sem prejuízo de serem incluídas também nos respetivos pontos deste documento, em função das irregularidades apuradas.

⁴ Informação n.º 289/2013, aprovada em 8/03/2013.

⁵ Processos n.ºs 214-LI/2011, 383-LI/2011, 121-LI/2012, 304-LI/2012, 340-LI/2012, 170-LI/2014, 62-LI/2015, 273-LI/2016 e 274-LI/2016.

⁶ Processos n.ºs 13-13-LI/96, 570-LI/07 e 237-1-LI/09.

⁷ Processos 650DBU-14, 2770DBU-14, 4796DBU-14, 2650DBU-15, 2818DBU-15 e 4215DBU-16.

No que concerne aos processos de contraordenação urbanística, a amostra contemplou 17⁸ dos 435 processos instaurados no triénio 2014/2016 e nos meses de janeiro a maio de 2017 (4%).

Quanto às medidas de tutela urbanística, analisaram-se 8 procedimentos administrativos (4% de um total de 178 procedimentos referentes à adoção de medidas de tutela da legalidade urbanística) e outros conexos com aqueles, tais como processos de legalização ou de contraordenação, não incluídos na amostra destes últimos.

b) A execução da ação obedeceu, com os adequados ajustamentos, aos seguintes procedimentos:

- ✓ Realização de testes substantivos incidentes sobre os processos selecionados, 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, prazos legais e emissão dos alvarás;
 - Os procedimentos de fiscalização municipal e dos processos de contraordenação;
- ✓ Análise do Sistema de Controlo Interno e do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas; e
- ✓ Elaboração do projeto de relatório.

c) Os principais critérios/referenciais de análise utilizados na execução da presente ação foram os seguintes:

- ✓ Quadro legal e regulamentar⁹, e

⁸ Processos nºs 139/14/CO, 142/14/CO, 143/14/CO, 145/14/CO, 152/14/CO, 155/14/CO, 159/14/CO, 2/15/CO, 14/15/CO, 22/15/CO, 71/15/CO, 81/15/CO, 13/16/CO, 24/16/CO, 41/16/CO, 2/17/CO e 38/17/CO.

⁹ Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), aprovado pela Lei n.º 80/2015, de 14 de maio; Regime Jurídico das Autarquias Locais, provado 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 (RGTL), 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; Plano Diretor Municipal, publicado no Diário da República, I série, nº 197 de 12 de outubro de 2007 (aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros nº 163/2007), alterado conforme publicação no Diário da República, 2ª série, nº 61 de 27 de março de 2013 (Aviso nº 4364/2013), com correção material conforme publicado no Diário da República, 2ª série, nº 81, de 27 de abril de 2015 (Aviso nº 4532/2015) e 2ª alteração publicada no Diário da República, 2ª série, nº 147 de 30 de julho de 2015 (Aviso nº 8335/20015); Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação de Penafiel (RMUE), publicado no DR, 2ª série, nº 210, de 31 de outubro de 2007; Regulamento de Liquidação e Cobrança de Taxas e Outras Receitas Municipais (RLCTRM), publicado no DR, 2ª série, nº 76, de 18 de abril de 2017; Regulamento Municipal para Compensação pela não Cedência de Áreas para Espaços Verdes e

- ✓ Norma de Controlo Interno (NCI)¹⁰ e princípios básicos do controlo interno.
- d) 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 preenchimento de questionário relativo ao PGRCIC;
 - ✓ Visitas aos locais das operações urbanísticas, em particular às que foram objeto de queixas ou denúncias.

1.4. Contraditório

Nos termos do disposto no artigo 12.º (princípio do contraditório) do DL n.º 276/2007, de 31 de julho, e dos artigos 19.º e 20.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado pelo Despacho n.º 6837/2010, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, de 05 de abril de 2010, publicado no DR 2ª Série, de 12 de abril, o projeto deste relatório foi enviado à Câmara Municipal de Penafiel, em 09 de maio de 2018, para exercício do contraditório institucional, figurando a pronúncia da autarquia local no Anexo 12, de acordo com a qual não são postas em causa as conclusões e recomendações constantes do referido projeto de relatório.

Refira-se, ainda, que nos respetivos pontos deste relatório fazemos menção ao sentido da resposta da Câmara Municipal e, sendo caso disso, à análise efetuada.

Equipamentos de Utilização Coletiva e Taxa Municipal de Urbanização (TMU) publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 11 de 16 de janeiro de 2008, com as alterações introduzidas, publicadas no Diário da República, 2ª série nº 84, de 30 de abril de 2009.

¹⁰ RCI aprovado em 25/09/2000.

2. RESULTADOS

2.1. Planeamento territorial

A análise relativa à evolução da urbanização e expansão urbana no concelho ficou inviabilizada pela falta de informação sobre os principais indicadores sobre infraestruturas e a ocupação urbana e sua evolução ao longo da vigência do PDM, de 1994, que são indispensáveis, nomeadamente, à elaboração da revisão do Plano Diretor Municipal e de outros planos municipais.

Esse aspeto revela um deficiente acompanhamento da execução do PDM, contrário a um planeamento urbanístico racional e sustentado por parte da autarquia.

Muito embora o PDM preveja um total de trinta e quatro Unidades Operativas de Planeamento e Gestão (UOPG), unidades que visam a organização espacial do território e a conceção da forma de ocupação do espaço urbano através da densificação das regras para a urbanização e edificação, não foi aprovado, em todo o seu período de vigência, qualquer plano de urbanização ou de pormenor, subsistindo apenas um Plano de Urbanização (PU) de Urrô, em vigor desde 1999.

Tão pouco foram aí delimitadas unidades de execução tendo em vista a contratualização da reorganização dos espaços e a respetiva urbanização.

Em sentido mais positivo, regista-se a delimitação de quatro Áreas de Reabilitação Urbana (ARU), através de deliberação da Assembleia Municipal¹¹ e o planeamento de duas Operações de Reabilitação Urbana sistemáticas - ORU de “Entre-os-Rios” e ORU de “Vale do Cavalum” -, mediante aprovação da CM e da AM (deliberações da AM, de 13-09-2017) dos respetivos programas estratégicos de reabilitação urbana e projetos, ambos em discussão pública à data da conclusão dos trabalhos da inspeção na Câmara Municipal de Penafiel.

A atuação da autarquia tem sido concentrada apenas na gestão urbanística, com todos os inconvenientes resultantes de uma urbanização não programada, levada a cabo pelos particulares ao sabor dos seus interesses legítimos, mas que podem não coincidir com o interesse público, nomeadamente, com os interesses difusos de ordem urbanística, como o bem estar, a paisagem e ambiente, refletindo-se também na falta de eficiência das redes públicas de infraestruturas e nos custos a estas associados, suportados pela autarquia.

Os únicos contratos conexos com o urbanismo, celebrados entre a autarquia e particulares, referem-se à concessão de apoios municipais a investimentos associados à realização de operações urbanísticas no concelho. O contrato analisado¹² permitiu verificar que os apoios municipais concedidos, nos termos e ao abrigo do regulamento municipal¹³, se reconduzem à redução e isenção de taxas e outros

¹¹ ARU do Centro Histórico de Penafiel (Deliberação da AM de 22/09/2015), ARU de Entre os Rios (Deliberação da AM de 22/09/2015), ARU das Termas de São Vicente (Deliberação da AM de 29/04/2016) e ARU de Vale do Cavalum (Deliberação da AM de 22/09/2015).

¹² Contrato de Apoio ao Investimento - Hotel Residência Sénior na Freguesia de Penafiel.

¹³ “Regulamento de Concessão de Apoio ao Investimento Estratégico”, aprovado em 12/12/2014.

encargos e impostos e ainda à realização de obras urbanísticas no espaço público por parte da autarquia.

No contraditório, a autarquia informou que, atendendo às especificidades do território do concelho e características de alguns dos principais aglomerados, irá implementar a curto e médio prazo instrumentos de gestão territorial com uma maior densificação, Planos de Pormenor (PP), que salvaguardem e reforcem a identidade do concelho.

(Anexo 12)

2.2. Receitas urbanísticas e despesas com a urbanização

2.2.1. Evolução e estrutura das receitas urbanísticas

A receita urbanística no triénio 2014/2016 ascendeu a 26M€ e representou 29% da receita corrente municipal, tendo aquela registado um acréscimo de 8% entre 2014 e 2016, enquanto a receita corrente se manteve quase inalterada:

Quadro 1 - Receita urbanística

Un: euro

Receita Urbanística (*)		ANO			Receita no triénio		Variação 2014/2015 (%)	Variação entre 2015 e 2016 (%)	Variação entre 2014 e 2016 (%)
Classificação económica	Descrição	2014	2015	2016	Montante	%			
01.02	Impostos Diretos - Outros	8 108 080,70	7 876 661,87	8 706 962,02	24 691 706,59	94,17%	-2,85	10,54	7,39
01.02.02	IMI - Imposto Municipal sobre Imóveis	4 883 292,90	4 938 932,40	5 766 292,90	14 588 518,20	67,33%	1,19	17,34	9,15
01.02.03	Imposto Único de Circulação	1 116 416,08	1 291 606,23	1 361 692,07	3 769 714,38	15,28%	-1,74	4,11	2,30
01.02.04	IMT - Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis	1 241 646,67	975 922,14	1 101 159,53	3 408 728,34	13,81%	-23,40	22,05	-11,07
01.02.05	Derrama	690 729,25	630 176,20	1 197 805,02	2 518 710,47	9,84%	-5,66	78,95	85,40
04.01.23	Taxas Específicas das Autarquias Locais	450 200,28	529 821,28	547 938,21	1 527 959,77	5,84%	17,72	8,32	31,02
04.01.23.02	Tributários e Outros	450 200,28	529 821,28	547 938,21	1 527 959,77	5,84%	17,72	8,32	31,02
RECEITA URBANÍSTICA COBRADA		8 558 280,89	8 408 045,48	9 254 925,55	26 219 441,92		1,11	18,00	8,14
RECEITA CORRENTE COBRADA		30 287 555,83	29 712 597,07	30 361 841,36	90 361 994,26		-1,90	2,19	0,25
RECEITA TOTAL COBRADA		37 235 321,32	34 256 838,13	33 305 766,91	104 738 923,44		8,00	2,11	10,55
RECEITA URBANÍSTICA/RECEITA CORRENTE COBRADA (%)		28,257%	28,29%	30,48%	29%				
RECEITA URBANÍSTICA/RECEITA TOTAL COBRADA		24%	24%	28%	26%				

Fonte: Mapas de execução do PPI

(*) Incluímos, para este efeito, a receita proveniente de impostos diretos relacionados com o património e a utilização da rede viária, em concreto, o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), o Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT), a derrama e o Imposto Único de Circulação (IUC), bem como de impostos indiretos e taxas (incluindo compensações urbanísticas em dinheiro) relativas a operações de loteamentos, obras de urbanização e de edificação.

Não existindo desagregação nos registos contabilísticos dos encargos urbanísticos (taxas de urbanização e compensações urbanísticas), estes encontram-se incluídos no montante referente às taxas.

Os impostos diretos representaram 94% da receita urbanística e registaram um aumento de 7,4 %, entre 2014 e 2016. Essa receita sofreu uma redução de 3% entre 2014 e 2015

Por sua vez, a receita das taxas urbanísticas representou cerca de 6% da receita urbanística e registou, entre 2014 e 2016, um aumento de quase 22%.

Refira-se que a autarquia não dispõe de informação contabilística que permita o apuramento em separado da receita da TMU que, apesar de não ser uma receita consignada, é exigida como

contrapartida dos custos municipais com a realização de infraestruturas gerais, primárias e secundárias¹⁴. Essa omissão, que poderá ser suprida através de parametrização das receitas das taxas na aplicação informática, não permitiu determinar o contributo dessa receita para aqueles custos, informação que é indispensável aos órgãos autárquicos no planeamento e gestão daquelas infraestruturas.

Do mesmo modo, e pelas mesmas razões, não há informação sobre o montante das receitas cobradas relativas a compensações em dinheiro, que permita identificar as operações urbanísticas dispensadas das cedências previstas na lei, ao nível, quer de infraestruturas locais, quer de parcelas para espaços verdes e equipamentos.

2.2.2. Estrutura e evolução da despesa municipal na urbanização

A despesa municipal com infraestruturas urbanísticas e equipamentos públicos foi de 25,4 M€, no triénio 2014/2016, e representou 79% da despesa com investimentos municipais (32 M€), tendo registado um decréscimo de 34%, conforme quadro seguinte:

Quadro 2 – Despesa municipal na urbanização

Un: euro

Programa PPI	Designação	Montante (€)	ANO			Triénio		Variação entre 2014 e 2015 [%]	Variação entre 2015 e 2016 [%]	Variação entre 2014 e 2016 [%]
			2014	2015	2016	Montante	%			
N.º	(I) Despesa paga com total dos Investimentos Municipais (PPI) = (II) + (III)	12 750 489,81	10 455 461,80	8 899 198,39	32 125 159,00	100%	-17,99	-14,97	-30,26	
	(II) Despesa com Investimento em Infraestruturas urbanas e Equipamentos públicos	10 168 189,75	8 518 720,34	6 670 369,65	25 357 279,74	79%	-15,93	-21,97	-34,90	
	- Em Infraestruturas urbanas	5 226 741,34	4 543 076,72	5 431 140,35	15 200 958,41	62%	-20,21	14,04	-5,07	
242	Urbanização	475 840,11	216 281,44	520 223,01	1 212 344,56	8%	-54,40	143,81	11,18	
243	Saneamento	256 196,31	223 289,29	564 389,79	944 186,02	6%	-51,75	326,69	120,30	
245	Resíduos Sólidos	680 948,47	1 068 430,57	772 551,52	2 412 930,56	0%	59,59	28,47	22,44	
246	Conservação da Natureza	168 294,61	180 079,45	167 901,83	516 275,91	3%	10,57	131,15	178,03	
320	Indústria e Energia	530 425,37	3 741 211,12	96 401,91	1 017 038,40	6%	32,74	75,95	82,49	
331	Transportes Rodoviários	3 646 542,23	2 862 735,75	3 008 872,11	9 518 150,09	59%	-26,94	13,00	-17,44	
	- Em Equipamentos Públicos	4 441 946,41	3 974 625,02	1 331 729,17	9 748 300,60	38%	-10,47	-149,16	-72,78	
211 e 212	Ensino Não Superior e Serviços	1 000 444,35	1 400 570,45	672 555,00	3 073 570,80	63%	-14,57	-80,22	-82,10	
251	- Cultura	115 189,96	0,00	0,00	115 189,96	1%	-100,00	0,00	-100,00	
252	Desporto, Recreio e Lazer	180 814,19	431 729,82	558 673,36	1 171 217,37	12%	132,79	29,19	208,32	
342	Turismo	135 192,91	147 280,80	0,00	312 760,71	3%	-11,92	-100,00	-109,00	
111, 121 e 130	(III) Despesa com Outros Investimentos Municipais	2 582 300,06	1 936 741,46	2 228 828,74	6 737 870,26	21%	-26,05	16,28	-14,02	

Fonte: Mapas de execução do PPI

2.2.3. Contributo das receitas urbanísticas para a despesa municipal na urbanização

As receitas urbanísticas no período em questão (impostos, taxas urbanísticas e compensações) excederam a despesa municipal em infraestruturas e equipamentos públicos, em cerca de 3%. Importa

¹⁴ Nomeadamente, com a construção, reforço ou manutenção de infraestruturas urbanísticas – alínea a), do nº 1, do artigo 6.º do RGTAI e nº 5, do artigo 116º, do RJUE.

ter presente, contudo, que essas receitas não sendo consignadas são destinadas ao financiamento das despesas em geral do Município (pessoal e atividades prosseguidas).

Refira-se, ainda, que, não tendo sido possível quantificar, pelas razões atrás referidas, a receita relativa à TMU, não pudemos determinar a relação dessa receita com a despesa realizada com infraestruturas urbanísticas, a que serve de contrapartida.

Sem prejuízo disso, a receita proveniente das taxas urbanísticas em geral, incluindo, pois, a TMU, correspondeu a cerca de 6% da referida despesa, o que se afigura muito reduzido.

2.3. Regulamentos municipais

2.3.1. Regulamento Municipal da Urbanização e da Edificação de Penafiel¹⁵

O Regulamento apresenta normas ilegais e conflitantes, pois:

- a) O artigo 70º, nº 2, impõe um dever aos proprietários de lotes e edificações de manterem limpas todas as áreas de cedência contíguas ao seu prédio, apesar de pertencerem ao domínio público ou privado da autarquia;
- b) O artigo 79º, nº 1, de carácter genérico, ao admitir a edificação, até 60% da área do lote ou parcela, conflita com os índices de impermeabilização mais ou menos exigentes, previstos, para alguns espaços no PDM¹⁶, criando dificuldades na sua aplicação.

No contraditório, a autarquia acolheu a recomendação da IGF no sentido da alteração do Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação, dado o mesmo se apresentar desatualizado face às alterações entretanto operadas no RJUE, encontrando-se o documento de revisão a aguardar aprovação pela Assembleia Municipal, à data da resposta.

(Anexo 12)

2.3.2. Regulamento de Liquidação e Cobrança de Taxas e outras Receitas Municipais¹⁷

O Regulamento e anexo (quadro de taxas) apresentam também debilidades e desconformidades com o regime legal, a saber:

- a) Prevê-se indevidamente, nos quadros 5 a 10 do anexo ao Regulamento, a “admissão de comunicação prévia” das várias operações urbanísticas, a par das licenças, a liquidação e cobrança das mesmas taxas, designadamente pela “apreciação” e “admissão”, quando efetivamente, desde 2014, com a entrada em vigor do DL n.º 136/2014, em que a realização das operações urbanísticas objeto de comunicação prévia deixou de estar sujeita à sua admissão e apreciação, contrariamente ao regime anterior¹⁸, as únicas taxas admissíveis neste

¹⁵ Publicado no DR, 2ª série, nº 210, de 31 de outubro de 2007.

¹⁶ Exemplos: artigo 16º, alínea e), artigo 39º, nº 3, alínea c), nº 6, alínea c), todos do RPDM.

¹⁷ Publicado no DR, 2ª série, nº 76, de 18 de abril de 2017.

¹⁸ Cfr. os artigos 7º e 8º do RLCTRM, bem como a tabela anexa ao mesmo.

procedimento são as relativas à TMU¹⁹, sendo caso disso, e à conferência dos documentos exigidos.

Com efeito, não existe qualquer apreciação dos elementos instrutórios que fundamente a aplicação de uma taxa pela autarquia, contrariamente ao que sucede com as licenças, faltando o carácter de contrapartida/sinalagma indispensável a este tributo²⁰. Na comunicação prévia não há lugar a um controlo prévio da legalidade da operação urbanística (apreciação dos elementos instrutórios constantes da comunicação), mas apenas, no âmbito da fiscalização, um controlo “à posteriori”²¹, que não constitui, todavia, um pressuposto legal para a execução da operação urbanística.

Nestes termos, são ilegais as taxas previstas neste Regulamento²², no que respeita às operações urbanísticas sujeitas a comunicação prévia, por força da ilegalidade daqueles tributos, face ao disposto no artigo 20º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Municipais²³ e nos artigos 3º e 4º do RGTAL²⁴, daí decorrendo a invalidade material das respetivas normas e das taxas aí previstas, nos termos do artigo 143º, nº1 do CPA²⁵.

A autarquia, no contraditório, reconheceu a existência de conflito das normas do Regulamento de Liquidação e Cobrança de Taxas e outras Receitas Municipais sobre a cobrança de taxas nas comunicações prévias, com o regime legal do RJUE, na redação dada pelo DL nº. nº 136/2014, ao dispensar estas operações urbanísticas da sua “apreciação” e “admissão”. Informou também que já adjudicou o procedimento conducente à revisão do citado Regulamento, encontrando-se o mesmo a aguardar a aprovação da Assembleia Municipal.

(Anexo 12)

- b) Estando a TMU associada aos encargos municipais com a realização, manutenção e reforço das infraestruturas urbanísticas (v. artigo 62º, nº 1 do Regulamento), a fórmula do cálculo desta taxa, prevista no artigo imediatamente seguinte, não prevê qualquer relação com os custos municipais associados àqueles, pois é omissa quanto ao valor da despesa inscrita no PPI da autarquia, para além de também não ter em conta as infraestruturas existentes no local da operação urbanística, em desconformidade com o disposto no artigo 116º, nº 5, alíneas a) e b) do RJUE.

¹⁹ Cfr. artigo 116.º, nos 1 e 2, do RJUE.

²⁰ Cfr., designadamente o disposto nos artigos, 1º nº1, 3º, 4º nº1 e 6º nº1 b), todos da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro (RGTAL).

²¹ Controlo material incidente sobre a conformidade do projeto com a disciplina urbanística para além da sua execução em conformidade com o mesmo.

²² Nos termos do nº 2 do artigo 59º da Lei n.º 75/2003.

²³ Aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

²⁴ Aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro.

²⁵ Aprovado pelo DL n.º 442/91, de 15 de novembro, na redação do DL n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

No contraditório, a autarquia reconheceu que, na fórmula de cálculo da TMU, não estão repercutidas as despesas municipais com a realização, manutenção e reforço das infraestruturas urbanísticas previstas no PPI, para além de também não ter em conta as infraestruturas existentes no local que servem a operação urbanística.

Informou também que este Regulamento está igualmente em revisão e que será tida em conta a recomendação da IGF.

(Anexo 12)

2.4. Gestão urbanística

2.4.1. Tramitação processual

- a) Os processos de licenciamento urbanístico, sem prejuízo de algumas deficiências adiante relatadas, encontram-se bem organizados em suporte de papel, contendo registos das vicissitudes dos procedimentos e dando cumprimento, em geral, aos ditames legais de natureza processual.
- b) A autarquia não implementou, contudo, até ao momento, a plataforma eletrónica prevista no artigo 8º-A do RJUE, nem a autoliquidação das taxas, estando a decorrer os procedimentos para aquisição dos módulos necessários da plataforma, encontrando-se, todavia, já em funcionamento a aplicação GSP Urbanismo, que funciona com base em fluxos estruturados para os diversos procedimentos, de forma desmaterializada. Paralelamente, e por questões de segurança, é mantida a tramitação dos processos em cópia em papel onde são anexados todos os atos e despachos produzidos no processo desmaterializado.
- c) Existe um gestor do processo, responsável pelo acompanhamento do mesmo.
- d) Nos processos de licenciamento de operações urbanísticas suscetíveis de serem objeto de comunicação prévia, os respetivos requerentes optaram em todos os casos pelo procedimento de licenciamento (artigo 4º, nº6 do RJUE).

Neste particular, refira-se que após a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 136/2014, de 9 de setembro que alterou o regime da comunicação prévia e até ao início da ação em junho de 2017, deram entrada e foram tramitados ao abrigo deste regime apenas 5 processos²⁶, tendo os requerentes dos restantes, suscetíveis de integrar o respetivo regime, optado pelo regime do licenciamento ao abrigo do disposto no artigo 4º, nº 6 do RJUE.

- e) Os projetos objeto de licenciamento não incluem, em regra, quadro sinóptico demonstrativo da conformidade das operações urbanísticas com os planos aplicáveis, designadamente dos respetivos indicadores urbanísticos. Contudo, os serviços incluem nos processos, por norma, uma folha de cálculo com as medições dos projetos, que serve de apoio à verificação da conformidade dos referidos indicadores.

²⁶ N.ºs 19/CP/2015, 28/CP/2015, 35/CP/2015, 79/CP/2015 e 196/CP/2016.

Contudo, essas medições estavam incorretas num dos projetos analisados (546-LI/2001) e nem sempre estavam assinadas.

Observou-se em particular, que os pedidos de operações urbanísticas localizadas em "*Áreas de proteção e enquadramento ao património*" ou outras obras que sejam suscetíveis, pela sua aparência, localização ou proporções, de afetar o aspeto das populações ou conjuntos arquitetónicos, são objeto de um parecer com caráter vinculativo, no primeiro caso, da Comissão Municipal do Património Cultural e Paisagístico, criada por deliberação da CM e cujos membros são igualmente designados pela CM, ao abrigo do nº 3 do artigo 51º do RPDM e da alínea t) do nº 1 do artigo 33º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, sendo o respetivo Presidente, de acordo com o regulamento de funcionamento, o Vereador do pelouro do urbanismo, que detém, simultaneamente, competências delegadas para licenciamento das mesmas operações. Deste regime resulta a acumulação na mesma pessoa de funções por natureza incompatíveis (funções consultivas e decisórias sobre o mesmo assunto).

2.4.2. Conformidade legal das operações urbanísticas

A análise dos processos incluídos na amostra (alterações a licenças de loteamento, licenciamentos de construção, alteração ou ampliação, demolições e destaques) permitiu evidenciar 4 casos de ilegalidades decorrentes da violação da disciplina urbanística, passíveis de invalidar os atos administrativos, a saber:

a) Processo nº. 546-LI/2001

Neste processo, a operação urbanística, licenciada inicialmente em 30/08/2004, ao abrigo do PDM inicial, foi objeto de alterações substanciais, aprovadas por despachos do vereador com competências delegadas de 30/11/2007 (arquitetura) e de 09/12/2009 (despacho final), datadas em que já estava em vigor o PDM revisto²⁷, ultrapassando o índice de utilização máximo então permitido, considerando o espaço urbano onde se localiza (Espaço urbanizado – Áreas predominantemente habitacionais consolidadas ou a consolidar – C1), ao apresentar um índice de utilização de 1,53²⁸, quando o máximo permitido era de 1,2.

Essas alterações, traduzidas, nomeadamente, no aumento de 3 pisos (de r/ch para r/ch + 3), num dos 4 corpos do edifício destinado a comércio e serviços (escritórios), e na redução de áreas nos restantes 3 (áreas de implantação e construção), afetos a comércio e habitação, apesar que não implicarem, no seu conjunto, num aumento significativo da área de construção global, provocaram, contudo, uma ultrapassagem do índice de utilização máximo permitido, que é geradora, por isso, de nulidade dos atos de licenciamento, por força do disposto no artigo 68º, alínea a) do RJUE.

(Anexo 1)

²⁷ Resolução do Conselho de Ministros nº 163/2007, publicada no Diário da República, 1ª série, nº 197, de 12 de outubro de 2007.

²⁸ Considerando as regras de cálculo previstas no novo PDM, nomeadamente, a conjugação das alíneas b) e k) do artigo 5º do RPDM.

A autarquia, no contraditório, esclareceu que submeteu o assunto relativo a este processo aos serviços técnicos e jurídicos do Município para uma informação detalhada sobre o mesmo e que é intenção da CM desencadear todos os procedimentos tendentes à reposição da legalidade urbanística.

(Anexo 12)

b) Processo n.º 785-Li/2004

Foi apresentado pedido de licenciamento de um armazém (ampliação do armazém de apoio ao posto de combustível), deferido por despachos do vereador com competências delegadas de 23/11/2007 (arquitetura) e 16/05/2008 (deferimento final).

A construção do edifício em causa, em conjunto com os restantes edifícios existentes e implantados no mesmo prédio, implicou, contudo, um índice de impermeabilização superior ao máximo permitido no PDM - alínea d) do n.º 3 do artigo 15.º do PDM (0,60 m²/m²), não se enquadrando a situação em causa em qualquer exceção aí prevista, nomeadamente, na referida no n.º 4 do mesmo artigo 15.º.

Os atos administrativos licenciadores da operação encontram-se, por isso, feridos de nulidade, por força do disposto no artigo 68.º, alínea a) do RJUE. Contudo, face ao disposto no n.º 4 do artigo 69.º do mesmo diploma legal (decurso do prazo de 10 anos), encontra-se prejudicada a declaração dessa invalidade.

(Anexo 2)

c) Processo n.º 266-Li/14

Uma parte de infraestruturas licenciadas, relativas a parque de estacionamento de restaurante, encontrava-se abrangida por espaço canal *non aedificandi* de 50 m, nos termos do n.º 6 do artigo 54.º do PDM, sendo, por conseguinte, nulo o respetivo licenciamento.

Porém, em alteração posterior do PDM, foram modificadas as plantas de ordenamento e de condicionantes, deixando de estar previsto naquele local o referido espaço canal, pelo que uma eventual declaração da nulidade dos atos se encontra prejudicada.

(Anexo 3)

d) Processo n.º 203-LI/12

O projeto licenciado neste processo, no que respeita ao número de pisos previstos na alínea d), do n.º 3, do artigo 15.º do PDM (2 pisos), ultrapassa esse número, quando conjugados os conceitos de cêrcea e de cave, previstos no RPDM e no RMUE, uma vez que a distância entre a laje de teto e a cota do terreno adjacente excede 0,50m, daí resultando a consideração da cave como um piso.

Contudo, apesar de esta operação urbanística ultrapassar em rigor os limites estabelecidos no PDM, considerando:

- a dificuldade de aplicação dos conceitos jurídico-urbanísticos dos regulamentos municipais como sejam “altura média” ou “cota do terreno adjacente”;
- O facto de não ser viável a regularização da situação através de obras de simples alteração;

- O reduzido impacto urbanístico dessa solução; e
- o facto de a demolição total do edifício constituir uma medida desproporcionada,

não se justifica, em nosso entender, a participação desta situação ao Tribunal Administrativo e Fiscal competente, para efeitos de eventual declaração de nulidade do licenciamento.

A CM, no contraditório, nada referiu sobre este processo.

(Anexo 4)

2.4.3. Liquidação e cobrança das taxas urbanísticas

Não se registaram erros no cálculo das taxas urbanísticas (taxas administrativas pela emissão da licença e taxa municipal de urbanização) nos processos analisados.

Apesar de algumas operações urbanísticas incluídas na amostra estarem sujeitas ao regime da comunicação prévia, os requerentes optaram em todas as situações, ao abrigo do disposto no nº 6 do artigo 4º do RJUE, pelo regime do licenciamento, tendo sido aplicadas as taxas devidas.

2.5. Contraordenações urbanísticas

2.5.1. O quadro seguinte dá-nos conta da evolução da situação dos processos com referência ao triénio de 2014 a 2016 e aos meses de janeiro a maio de 2017:

Quadro 3 – Processos de contraordenação urbanística

Ano	Processos anteriores a 2014 pendentes em 01/jan de 2014 e processos instaurados nos anos de 2014 a 2017 (até 31 de maio)	Concluídos em 2014	Concluídos em 2015	Concluídos em 2016	Concluídos em 2017 (até 31/5)	Pendentes no final de maio de 2017
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)= [2-(3+4+5+6)]
Processos anteriores a 2014	680	0	81	182	16	401
Processos de 2014	161	4				157
Processos de 2015	127		2	4	1	120
Processos de 2016	116			3		113
Processos de janeiro a maio de 2017	31				0	31
Nº total de Processos	1115	4	83	189	17	822
Taxa de conclusão no ano (n.º concluídos/n.º instaurados)		2,5%	65%	163%	55%	
Taxa de conclusão no período analisado (n.º concluídos/n.º instaurados)		67,4%				

Fonte: Informações e listagens fornecidas pelos serviços

Da análise deste quadro, sobressaem os seguintes aspetos:

- No início de 2014 havia 680 processos pendentes, número que aumentou para 822, no final de maio de 2017, o que revela um agravamento desse saldo em 21%;
- No triénio 2014/2016, foram instaurados 404 processos, dos quais 161, em 2014. Os dois anos seguintes apresentam uma redução de 21% e 27%, respetivamente, em relação ao ano de 2014;

- Entre janeiro de 2014 e maio de 2017, registou-se, em relação ao n.º de processos instaurados, uma taxa média de conclusão de 67,4%, que variou entre 2,5%, em 2014, e 163%, em 2016. Considerando também os processos pendentes no início de 2014, a taxa média de conclusão, no referido período, foi de 26%.
- Dos 822 processos pendentes, 401 foram instaurados antes de 2014, pelo que, tendo em conta o prazo de prescrição de 5 anos²⁹, o risco de prescrição desses processos é elevado.

Em termos processuais, não se detetaram, nos processos analisados, irregularidades ou ilegalidades de relevo.

No contraditório, a autarquia referiu ter sido solicitada a pronúncia dos serviços com competência na matéria - Departamento de Gestão Organizacional (DGO), os quais “(...)informaram que o atraso verificado no final do ano de 2017, está relacionado com o facto dos recursos humanos do serviço em causa estarem, na altura, a funcionar com menos um funcionário, ausente do serviço por motivo de baixa prolongada, situação esta já resolvida e que proporcionará a breve prazo a redução do número de processos de contraordenação pendentes (...)”.

(Anexo 12)

2.6. Fiscalização e medidas de tutela da legalidade urbanística

2.6.1. A atuação da fiscalização municipal resultou, sobretudo, de reclamações ou queixas de particulares, pelo que foi essencialmente reativa, em vez de obedecer a um planeamento predefinido, com base em critérios de risco e tendo em conta o impacto urbanístico das operações aprovadas ou objeto de comunicação prévia.

2.6.2. Da análise dos processos, incluídos na amostra, relativos a medidas tendo em vista a reposição da legalidade urbanística³⁰, salientamos os seguintes aspetos:

- a) Os procedimentos encetados pela autarquia respeitaram, em geral, o regime jurídico estabelecido nos artigos 102º e ss. do RJUE, no sentido da legalização do edificado ou, não sendo possível, da reposição da legalidade urbanística, salvaguardando os princípios de direito administrativo da legalidade e da proporcionalidade e o de que a demolição, em particular a demolição coerciva, só deve ser adotada como “*ultima ratio*”.
- b) No processo 150/Q/12, a ilegalidade urbanística está resolvida pela desocupação voluntária do espaço/cessação da utilização (processo 150/Q/12).
- c) Numa outra (processo 21/Q/14), o procedimento de demolição coerciva está suspenso,
- d) Verificaram-se, porém, procedimentos e diligências desajustados, hiatos de tempo muito longos em que os processos não têm qualquer desenvolvimento, procedimentos repetidos

²⁹ Tendo que se levar em conta eventuais interrupções, podendo acrescer metade desse prazo.

³⁰ Um dos quais existia apenas em cópia, já que tinha sido solicitado

sem fundamentação adequada, e omissão dos atos materiais necessários à execução das ordens de demolição legalmente proferidas, contrários aos deveres inerentes às funções e competências dos eleitos locais:

- i. No processo 94/Q/10, apesar de o procedimento seguir os seus trâmites, nomeadamente, a audiência prévia dos interessados quanto à intenção de demolir o edificado, o mesmo registou alguma demora, tendo sido notificado o infrator para apresentar projeto de legalização, apenas, em 2014 e, em 2015, notificado da intenção de demolição, cujo procedimento foi repetido em 2017.
- ii. Outros processos registam procedimentos e despachos pouco claros e inconclusivos, repetição de formalidades (vg. processos 153/Q/12 e 56/Q/15) para averiguação de questões já esclarecidas, como a dominialidade do caminho adjacente às edificações.
- iii. Noutros casos³¹, uma vez que as operações urbanísticas não eram suscetíveis de legalização (cfr. nº 2 do artigo 106º do RJUE)³², muito embora houvesse já despachos a ordenar a demolição, incluindo a demolição coerciva, por conta do infrator, conforme pareceres técnicos, não foram concluídos os procedimentos de execução material daqueles atos, nomeadamente, através da posse administrativa dos locais e efetiva demolição, arrastando-se os processos por longos períodos de tempo, sem reposição da legalidade urbanística³³.

(Anexo 5)

A autarquia, no contraditório, referiu, quanto ao Processo nº 80-10/03, ter sido lavrado em 23 de maio de 2018 o auto de tomada de posse administrativa das obras executadas ilegalmente, tendo sido notificado o proprietário da referida posse administrativa.

Por despacho do Vereador responsável, o processo foi remetido ao Departamento de Obras, Serviços Municipais e Ambiente (DOSMA) para execução coerciva dos trabalhos de demolição e reposição do terreno nas condições existentes à data das construções.

Quanto ao Processo nº 88/Q/99, a autarquia informou ter determinado a demolição da obra, com notificação ao infrator para se pronunciar sobre a medida de tutela adotada, encontrando-se em curso, à data, o prazo de audiência.

(Anexo 12)

³¹ Processos nºs 80/10/2003, 88/Q/99.

³² No caso, por não possuírem infraestruturas de suporte/acesso exigidas nos termos do artigo 24º nº 5 do RJUE e por se encontrem edificadas no espaço público, o qual não pode ser apropriado por particulares nem comercializado ou objeto de tráfego jurídico por qualquer modo, a não ser que ocorra uma desafetação da coisa por motivo de interesse público, respetivamente.

³³ V. a título meramente exemplificativo o Ac. do Tribunal Central Administrativo Norte, 1ª Sec. Contencioso Administrativo, de 27-05-2010, Procº 240/08.4/PEPNF, in DGSI.PT, relativo ao Município de Penafiel.

2.6.3. Com base na análise de processos de denúncia pendentes na IGF, apuraram-se outras situações em que a autarquia local promoveu algumas medidas tendo em vista a reposição da legalidade, mas que exigem, ainda, a concretização de outras para cabal regularização das situações:

- a) Num caso, relativo a utilização ilegal de subcave e ampliação de edifício, denunciado também à autarquia local, em 2016, esta promoveu oportunamente as diligências necessárias ao apuramento da situação, estando pendentes, contudo, à data da ação inspetiva, a concretização das seguintes medidas:
 - i.
 - ii. a aplicação da medida de tutela da cessão de utilização do espaço e a adoção dos atos e operações materiais conducentes à sua efetivação coerciva, sendo caso disso, face à inércia da infratora;
 - iii. a aferição/juízo sobre a possibilidade de as obras ilegais serem legalizadas e a adoção de procedimento para a respetiva legalização ou demolição, no caso de aquela não ser possível.

(Anexo 6)

A autarquia, no contraditório, informou, quanto ao Processo 128/Q/16, que se aguardavam os prazos (60 dias)³⁴ concedidos ao proprietário para reposição da legalidade das obras executadas em desacordo com a licença e cessação da utilização da subcave do edifício, ocupada com a indústria têxtil,

(Anexo 12)

- b) Noutra situação, relativa a queixas sobre a ilegalidade das obras e questões de salubridade, a autarquia local promoveu as medidas para reposição da legalidade urbanística, através da legalização das obras em questão.

(Anexo 7)

Quanto a este processo (132/Q/99), a CM informou que o processo continua na situação relatada.

(Anexo 12)

³⁴ Ofícios da CMP nºs 887 e 888 de 20 de março de 2018.

- c) Noutra denúncia, foram alegadas ilegalidades urbanísticas relativas a construção e a inoperância da CM em concluir o processo de demolição.

Verificámos, porém, que foi parcialmente reposta a legalidade urbanística relativa à construção, existente no lote 2 do loteamento titulado pelo alvará nº 34/84, mediante licenciamento, em 21/06/2016, de alterações à licença original do loteamento, encontrando-se o processo de legalização da construção em curso na CM, já que a demolição deve constituir a última solução a adotar para reposição da legalidade urbanística.

(Anexo 8)

Quanto a este processo (675/86), a CM informou que o processo continua na situação relatada.

(Anexo 12)

- d) Em inspeção realizada pela ex-IGAL, em 2009, foram detetadas desconformidades na quase totalidade das construções erigidas no loteamento titulado pelo alvará nº 27/85, relativamente à licença de loteamento e entre o construído e o autorizado.

A maioria das situações encontra-se regularizada, mediante conclusão dos respetivos procedimentos de legalização, com exceção, porém, da construção no lote nº 6, cujo processo ainda se encontra em curso, e do lote nº 2, cuja autorização de utilização (das alterações aprovadas com vista à legalização) carece de prévia demolição de uma garagem e de um anexo.

(Anexo 9)

A autarquia, no contraditório, quanto a este Processo (2/Q/05), informou que no lote 2 foram já realizadas as demolições, aguardando-se a formalização da autorização de utilização, e que no lote 6 já foi aprovado o projeto de arquitetura, aguardando-se o prazo para entrega dos projetos de especialidades.

(Anexo 12)

- e) Foi reposta a legalidade no que respeita às obras clandestinas e em desconformidade com o projeto licenciado relativas ao prédio sito na Rua da Vila Gualdina, Penafiel, com exceção de pequenos detalhes de arquitetura, que consistem na reconfiguração de uma janela e na posição de uma varanda, ambos na fachada posterior do edifício. Embora essas alterações sejam absolutamente marginais e desprezíveis do ponto de vista urbanístico, em função do impacto e da proteção dos bens difusos do ambiente e qualidade de vida, estão sujeitos, contudo, a reposição da legalidade, por não serem consideradas como obras de escassa relevância urbanística.

(Anexo10)

Quanto a este Processo (147/Q/88), a autarquia esclareceu que a proprietária foi notificada para apresentação de projeto tendente à legalização das obras em desacordo com o projeto aprovado³⁶.

(Anexo 12)

2.7. Sistema de Controlo Interno

2.7.1. Norma de Controlo Interno

O Município de Penafiel dispõe de Regulamento de Controlo Interno (RCI)³⁷, aprovado em 25/09/2000, em cumprimento do disposto no ponto 2.9.3. do “Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais”, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro.

No domínio da gestão urbanística, importa salientar as seguintes insuficiências do sistema de controlo interno:

- O RCI não prevê quaisquer normas e procedimentos de controlo específicos na área do urbanismo (planeamento, gestão, reabilitação, liquidação de taxas), não prevenindo, por isso, o risco de erros na atuação dos Serviços;
- O RCI, que enuncia as competências e tarefas adstritas a cada unidade e subunidade orgânica, encontra-se desajustado da estrutura orgânica da CM, por força das alterações, entretanto, introduzidas àquela estrutura;
- Não estão definidos os circuitos documentais, nem existe manual de procedimentos a adotar em função do tipo de procedimento aplicável às operações urbanísticas requeridas e no que respeita ao cálculo e liquidação das taxas urbanísticas;
- Não está prevista, nem é efetuada a conferência ou validação do cálculo das taxas por outro trabalhador ou dirigente, nem é assegurada a periódica rotação de trabalhadores na mesma função;
- Não é garantido a apuramento automático da receita relativa a cada taxa urbanística, designadamente, das taxas pela emissão da licença, TMU e compensações urbanísticas em dinheiro.

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

A Câmara Municipal de Penafiel aprovou, em 30/12/2009, o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC), que foi objeto de uma alteração aprovada pela CM, em 06/02/2014,

³⁶ Ofício da CMP nº 1348, de 25 de maio de 2018.

³⁷ O sistema de controlo interno, nos termos do artigo 1º desse Regulamento, visa estabelecer um conjunto de regras definidoras de políticas, métodos e procedimentos de controlo que permitam assegurar o desenvolvimento das atividades atinentes à evolução patrimonial, de forma ordenada e eficiente, incluindo a salvaguarda dos ativos, a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro, a exatidão e a integridade dos registos contabilísticos e a preparação oportuna de informação financeira fiável.

que foi comunicada, tal como o Plano inicial, à Assembleia Municipal e à IGF, bem como ao Conselho de Prevenção da Corrupção.

O PGRCIC prevê um conjunto de atividades que incorporam riscos de corrupção e infrações conexas, a respetiva frequência, aponta medidas de prevenção e os respetivos responsáveis (eleitos locais com o pelouro e dirigentes das unidades orgânicas), designadamente, quanto à urbanização e edificação.

Porém, nesta matéria, apenas está previsto o risco associado à demora na tramitação e decisão dos processos relativos a operações urbanísticas, prevenendo-se a implementação de medidas de organização do trabalho e informatização dos processos com alertas de atrasos. Aquela previsão é manifestamente insuficiente, tendo em conta os riscos inerentes aos processos de planeamento territorial, da gestão e fiscalização urbanísticas, às medidas para reposição da legalidade urbanística e aos processos de contraordenações urbanísticas (vg. acumulação de funções privadas por técnicos municipais, existência de interesses pessoais dos responsáveis pela elaboração dos planos, erros no cálculo das taxas, hiatos injustificados na tramitação dos processos de contraordenação e na aplicação de medidas de tutela de legalidade urbanística).

Acresce que na ação de controlo foram identificadas, designadamente, as seguintes situações, potenciadoras de riscos de corrupção e infrações conexas, cuja prevenção também não está assegurada:

- Acumulação de funções pelo mesmo eleito local, enquanto responsável pela aprovação de operações urbanísticas e presidente de comissão municipal com funções de apreciação dos projetos urbanísticos (em alguns casos, com carácter vinculativo);
- Inexistência de procedimentos de conferência, revisão ou controlo, por um segundo trabalhador ou dirigente, no que respeita, designadamente, à medição de projetos e cálculo das taxas;
- Arrastamento, nem sempre justificado, dos processos de contraordenação e dos relativos à reposição da legalidade urbanística.

O Plano foi objeto de monitorização através da elaboração de relatórios anuais, aprovados pela Câmara Municipal.

(Anexo 11)

No contraditório, a autarquia informou que vai tomar medidas para atualização da Norma de Controlo Interno e do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, na sequência da Reorganização do Organigrama da Estrutura do Município, para fazer face às novas necessidades dos serviços com a conseqüente submissão à AM.

Quanto à recomendação da IGF no sentido de se eliminar a acumulação de funções pelo mesmo eleito local, enquanto responsável pela aprovação de operações urbanísticas e presidente de comissão municipal com funções de apreciação dos projetos urbanísticos, o PCM juntou cópia de proposta nesse sentido que vai ser submetida a aprovação do executivo.

(Anexo 12)

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

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

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>C1. A autarquia privilegiou a gestão urbanística a partir diretamente do PDM, em função dos pedidos e interesses dos particulares, em detrimento da aprovação de Unidades de Execução, de Planos de Urbanização e Planos de Pormenor e da sua execução programada, que privilegiem os interesses difusos de ordem urbanística, como o bem estar, a paisagem e o ambiente, bem como a eficiência das redes públicas de infraestruturas, e não procedeu à monitorização e acompanhamento da execução do PDM, indispensáveis à sua revisão e à aprovação de outros planos de ordenamento do território de maior detalhe.</p> <p>(Vd. ponto 2.1.)</p>	<p>R1. Desenvolvimento de procedimentos de planeamento detalhado do território e da sua execução programada, bem como de monitorização e acompanhamento da execução dos Planos Municipais.</p>
<p>C2. Os regulamentos municipais da urbanização e da edificação e da liquidação e cobrança de taxas, apresentam normas ilegais ou conflitantes com as do PDM.</p> <p>[Vd. pontos 2.3.1. e 2.3.2., alínea a)]</p>	<p>R2. Eliminação das normas regulamentares inválidas ou conflitantes, através da alteração dos Regulamentos em questão.</p>
<p>C3. A fórmula de cálculo da TMU não prevê qualquer relação dessa taxa com os custos municipais associados à realização, manutenção ou reforço das infraestruturas urbanísticas e equipamentos, nem com as infraestruturas locais existentes, em desconformidade com o RJUE.</p> <p>[Vd. ponto 2.3.2.) alínea b)]</p>	<p>R3. Revisão da fórmula de cálculo da TMU, no sentido desta taxa refletir o investimento municipal em infraestruturas e em equipamentos públicos, bem como as infraestruturas locais que servem a operação urbanística.</p>
<p>C4. Aprovação de operações urbanísticas em desconformidade com o PDM.</p> <p>(Vd. ponto 2.4.2.)</p>	<p>R4. Declaração da nulidade dos atos ilegais de aprovação da operação urbanística a que se refere o Anexo 1.</p>

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>C5. Agravamento em 27%, com referência ao final de maio de 2017, do número de processos de contraordenação pendentes (822), em relação aos existentes no início do triénio 2014/2016 (680), associado ao facto de 401 daqueles processos terem sido instaurados antes de 2014, pelo que o risco de prescrição é elevado.</p> <p>(Vd. ponto 2.5.1.)</p>	<p>R5. Adoção de procedimento de controlo interno 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>C6. Para além de atrasos sistemáticos na aplicação de medidas de tutela e na reposição da legalidade urbanística, registam-se 2 situações não suscetíveis de legalização em que, tendo sido ordenada a demolição, esta não foi executada voluntariamente, nem coercivamente.</p> <p>(Vd. ponto 2.6.2.)</p>	<p>R6. Promover, de imediato, a demolição voluntária ou coerciva, sendo caso disso, das obras ilegais não suscetíveis de legalização, salvo verificação de facto justificativo, e que, nos restantes casos, sejam tomadas as medidas com vista à reposição da legalidade urbanística.</p>
<p>C7. Apesar das medidas adotadas pela Câmara Municipal para reposição da legalidade urbanística, em relação a situações denunciadas à IGF, a sua maioria exige, ainda, a concretização de algumas medidas para cabal regularização das situações e sancionamento das contraordenações detetadas.</p> <p>(Vd. pontos 2.6.3..)</p>	<p>R7. Concretização das medidas ainda necessárias à cabal reposição da legalidade urbanística e sancionamento das contraordenações detetadas, designadamente, nas situações participadas à IGF e que foram objeto de controlo nesta ação.</p>
<p>C8. O RCI encontra-se desatualizado face à estrutura orgânica da CM e não prevê quaisquer procedimentos de conferência/validação ou controlo na área do urbanismo (planeamento territorial, gestão e fiscalização, taxas, contraordenações). Também não existem manuais a definir os procedimentos, circuitos dos documentos e intervenientes nos processos, nem está prevista a rotação de pessoal.</p> <p>(Vd. ponto 2.7.1.)</p>	<p>R8. Atualização e aperfeiçoamento do RCI, considerando a estrutura orgânica em vigor do Município e a previsão de procedimentos específicos de controlo na área do urbanismo.</p>

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>C9. De acordo com o Regulamento de Funcionamento da Comissão Municipal do Património Cultural e Paisagístico, o Vereador do pelouro do urbanismo acumula funções decisórias na aprovação de operações urbanísticas com as de presidente daquela Comissão, que emite parecer nas operações localizadas em “Áreas de proteção e enquadramento ao património”.</p> <p>[Vd. pontos 2.4.1., al. e), e 2.7.2.]</p>	<p>R9. Que seja alterado o Regulamento de Funcionamento da Comissão Municipal do Património Cultural e Paisagístico, no sentido de as funções consultivas dessa Comissão serem exercidas por trabalhador ou eleito local que não detenha funções decisórias na área do urbanismo.</p>
<p>C10. O PGRCIC é incompleto em relação aos riscos associados aos processos e atividades relacionados com o planeamento territorial, a gestão e fiscalização urbanísticas, as medidas de tutela de legalidade e os processos de contraordenação, ao contemplar apenas o risco relacionado com o <i>timing</i> da tramitação e decisão dos processos das operações urbanísticas.</p> <p>(Vd. ponto 2.7.2.)</p>	<p>R10. Revisão do PGRCIC no sentido do seu aperfeiçoamento, prevendo os riscos, em regra, associados aos processos de planeamento territorial, da gestão e fiscalização urbanísticas, das medidas de tutela de legalidade e dos processos de contraordenação (vg. acumulação de funções privadas por técnicos municipais, existência de interesses pessoais dos responsáveis pela elaboração dos planos, erros no cálculo das taxas, hiatos injustificados na tramitação dos processos de contraordenação e na aplicação de medidas de tutela de legalidade urbanística) e as medidas adequadas à sua prevenção.</p>

4. PROPOSTAS

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

- 4.1. A homologação do presente Relatório, nos termos do n.º 1 do artigo 15º do DL n.º 276/2007, de 31 de julho;
- 4.2. Após essa homologação, a remessa pela IGF:
 - a.
 - b. Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Penafiel, cópia deste relatório e Anexos, 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; e
- 4.3. Que o Senhor Presidente da Câmara Municipal de Penafiel, 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,

© Inspector
Digitally signed by
PAULO JOSE TEIXEIRA
GONÇALVES LAGE
Date: 2018.06.20
17:07:40 +01'00'

Chefe de Equipa
Digitally signed by
ANTÓNIO MANUEL DE
MOURA FERNANDES PEGA
Date: 2018.06.20 17:13:24
+01'00'

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Análise do Processo nº 546/2001
Anexo 2	Análise do Processo nº 785-Li/2004
Anexo 3	Análise dos Processos nºs 2711/DBU/14 e 266-Li/14
Anexo 4	Análise do Processo nº 203-Li/12
Anexo 5	Análise dos Procedimentos nºs 88/Q/99 e 80/10/03
Anexo 6	Análise do Processo nº 228-Li/2006
Anexo 7	Análise do Processo nº 132/Q/09 e Pedido de Legalização nº 445-Li/11
Anexo 8	Análise do Processo nº 6117/D/17 e Pedido de Legalização nº 16-Li/2017
Anexo 9	Análise de alterações ao alvará de loteamento nº 27/85
Anexo 10	Análise do processo nº 147/Q/2008
Anexo 11	Questionário relativo ao Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
Anexo 12	Contraditório Institucional – Resposta da Entidade