

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE SINTRA

Controlo do Urbanismo

Relatório n.º 1396/ 2015

Proc. n.º 2012/173/A5/1285

Dezembro de 2015

Independência

InteGridade

ConFiança

FICHA TÉCNICA	
NATUREZA	Auditoria de legalidade
ENTIDADE AUDITADA	Município de Sintra
FUNDAMENTO	Projeto "Controlo do Urbanismo na Administração Local Autárquica", previsto no Plano de Atividades da IGF
ÂMBITO	Quinquénio 2009-2013
OBJETIVOS	Objetivo geral: verificar a legalidade da gestão urbanística do Município, nas suas componentes administrativa, financeira e patrimonial, bem como a fiscalização das operações urbanísticas.
METODOLOGIA	<p>A execução da auditoria obedeceu aos procedimentos de controlo previstos no Guião para Controlo do Ordenamento do Território e do Urbanismo, aprovado pela IGF em mar/2013, com os ajustamentos decorrentes das alterações legislativas entretanto ocorridas, assentando, basicamente, nos seguintes procedimentos de auditoria: levantamento inicial dos procedimentos e circuitos administrativos, financeiros e contabilísticos relevantes; análise do sistema de controlo interno instituído; realização de testes de conformidade e substantivos, direcionados, particularmente, para os processos de operações urbanísticas, contraordenações e medidas de tutela de legalidade.</p> <p>Os principais referenciais de análise considerados foram, fundamentalmente, as normas legais aplicáveis e o sistema de controlo interno.</p> <p>As técnicas de auditoria utilizadas consistiram, essencialmente, na análise documental, no tratamento de dados contabilísticos e na realização de entrevistas informais.</p>
CONTRADITÓRIO	Foi assegurado o procedimento de contraditório formal, através do envio do projeto de relatório à entidade auditada, cuja resposta foi recebida na IGF, por <i>e-mail</i> , em 09/abr/2015.
CICLO DE REALIZAÇÃO	Outubro 2012 - junho 2013 e setembro 2014 - fevereiro de 2015
DIREÇÃO	CdE/DO - Belmiro Morais
EQUIPA	<p>Coordenação: CdE/DO - Belmiro Morais</p> <p>Execução: Inspectores Fernando Gama e Ana Maria Ferreira Firmino e técnico superior, José Duque Gaspar, em regime de mobilidade na IGF.</p>

Nota: Os conceitos, termos e expressões geralmente utilizados pela IGF nos seus produtos de controlo constam do «Glossário Geral da IGF», disponível em A IGF/Normas de Boas Práticas, no site <http://www.igf.min-financas.pt>.

Este Relatório não poderá ser reproduzido, sob qualquer meio ou forma, nos termos da legislação em vigor.

PARECER:

Concordo, sublinhando que o presente relatório e anexos devem ser submetidos a despacho de S. E. o Secretário de Estado do Orçamento, com sugestão de envio a S.E. o Secretário de Estado das Autarquias Locais.

À consideração superior.

Concordo com este relatório e, designadamente, com as conclusões e recomendações constantes do seu ponto 3.

À consideração superior.

DESPACHO:

Concordo.

Remeta-se a S. Exa o Secretário de Estado do Orçamento para homologação e encaminhamento a S. Exa o Secretário de Estado das Autarquias Locais para o encaminhamento proposto no ponto 4., pág. 51.

RELATÓRIO N.º 2015/1396

Proc. N.º 2012/173/A5/1285

**AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE SINTRA
-CONTROLO DO URBANISMO**

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Tendo em conta as evidências obtidas (**Anexos 1 a 15**), a análise e avaliação das mesmas (**Cap. II**) e os resultados do procedimento de contraditório, exercido pelo Município de Sintra, que manifestou concordância geral (**Anexos 16 e 17**), os principais resultados desta auditoria são, em síntese, os seguintes:

1.1. No quinquénio 2009/2013, as **receitas urbanísticas** (impostos, taxas e compensações) do Município, **no montante de M€ 389,3, corresponderam a 55% das receitas correntes e 46% das receitas totais do Município.**

Peso significativo das receitas urbanísticas na receita municipal: 46% (M€ 389)

1.2. Entre **2009 e 2013**, registou-se uma **diminuição da receita urbanística em cerca de 2,5%, a que correspondem cerca de M€ 2**, apesar do aumento da receita proveniente de impostos em cerca de **M€ 1,2**.

Diminuição da receita urbanística em cerca de 2,5% (M€ 1,2)

Para esta evolução negativa contribuíram as taxas urbanísticas, cuja redução, em cerca de 69%, está associada a uma diminuição do número de operações urbanísticas aprovadas e à adoção de medidas de redução/isenção de taxas, incluindo as compensações em numerário.

1.3. No mesmo período, **os impostos (M€ 378) representaram cerca de 97% da receita urbanística** (devido, sobretudo, ao contributo do **IMI**), enquanto as **taxas urbanísticas contribuíram com os restantes 3%.**

Peso dos impostos (97%) na receita urbanística (M€ 378)

1.4. **O investimento do Município na urbanização, entre 2009/2013 (M€ 81), representou 94% do investimento total, tendo a receita urbanística (impostos, taxas e compensações) servido para financiar integralmente o investimento na urbanização.**

Contributo das receitas urbanísticas para o financiamento do investimento na urbanização: 94% (M€ 81)

1.5. **As taxas (incluindo as compensações) relacionadas com a aprovação de operações urbanísticas, no montante de M€ 11, no quinquénio 2009/2013, contribuíram com cerca de 15% para as despesas com o investimento municipal na urbanização.**

Financiamento das infraestruturas pelas taxas urbanísticas: 15% (M€ 11)

1.6. O PDM, aprovado em 1999, encontra-se em fase de revisão e regista um sobredimensionamento do seu espaço urbano, urbanizável e industrial, pois cerca de 23 % desse espaço ainda está disponível.

Espaço urbano, urbanizável e industrial sobredimensionado

1.7. A gestão urbanística do território municipal tem sido efetuada, em geral, com base apenas no PDM, por somente ter sido aprovado um Plano de Pormenor, o que revela uma inadequada gestão urbanística, baseada em planos com pouco detalhe.

Gestão do território municipal com base em planos com pouco detalhe

1.8. Existem **incoerências diversas nas fórmulas de cálculo da taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas (TRIU)** contantes do Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação do MS, pois a área do terreno tem indevidamente maior peso nessa fórmula do que a área de construção.

Incoerências nas fórmulas de cálculo da TRIU

1.9. Embora o **Regulamento** Municipal de Urbanização e Edificação do MS determine **a aplicação da TRIU a obras de edificação, não estabelece a respetiva fórmula de cálculo**, o que equivale à não aplicação da referida taxa nessas operações urbanísticas, com prejuízo para o Município.

Ausência de fórmula que permita aplicar a TRIU às obras edificação

1.10. As deliberações dos órgãos municipais, que aprovaram **a redução de 75% da compensação urbanística**, no ano de 2013, **infringem o princípio da igualdade**, por favorecerem os promotores urbanísticos abrangidos por esta redução, relativamente àqueles que fizeram as cedências exigidas legalmente, no âmbito das respetivas operações urbanísticas

Infração do princípio da igualdade na redução da compensação urbanística em 2013

1.11. Foram aprovadas duas operações urbanísticas, destinadas à construção de 5 moradias, **sem terem sido precedidas do licenciamento das necessárias operações de loteamento, pelo que não houve cedências para o domínio público nem o pagamento da respetiva compensação e são, por isso, nulas as respetivas licenças.**

Aprovação de licenças de obras de edificação sem os necessários loteamentos e respetivas cedências ao domínio público

1.12. No âmbito de um loteamento, **foram ocupadas indevidamente faixas de terreno que integram o domínio público e privado** do Município, por parte de proprietários de alguns dos lotes.

Ocupação de faixas de domínio público e privado, por titulares dos lotes

1.13. A taxa **dos processos de contraordenação pendentes** por período superior a dois anos (com referência a 31/dez/2013) era **igual ou superior a 79%**, sendo, pois, manifesta a lentidão na instrução destes processos.

Lentidão na instrução de processos de contraordenação urbanística

1.14. **Registou-se a prescrição do procedimento em 93 dos processos concluídos entre 2009 e 2013 (1513).**

Prescrição do procedimento em 6% dos processos concluídos

1.15. **Foram** detetadas **insuficiências e fragilidades no sistema de controlo interno**, a maioria das quais já sinalizadas pela autarquia, através do serviço de auditoria interna, encontrando-se em fase de implementação diversas medidas que preveem a sua correção.

Fragilidades do sistema de controlo interno

1.16. Na **instrução das participações, reclamações, queixas e denúncias** dirigidas contra a Câmara Municipal de Sintra ocorreram, em geral, largos períodos de tempo sem que **tivessem sido realizadas quaisquer diligências processuais, verificando-se ainda a deficiente articulação entre os diversos serviços envolvidos** – fiscalização, apreciação de projetos ou a gestão do património.

Excessiva demora na instrução de processos relativos a queixas e reclamações

1.17. **A autarquia local acolheu a generalidade das conclusões e recomendações da IGF, sem prejuízo de ter justificado algumas decisões tomadas em matéria de aprovação de operações urbanísticas, tendo em vista esclarecer o contexto em que tais medidas foram tomadas.**

Acolhimento pela autarquia local da generalidade das conclusões e recomendações

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	6
LISTA DE FIGURAS	7
1 INTRODUÇÃO	8
1.1 ENQUADRAMENTO	8
1.2 OBJETIVOS	8
1.3 ÂMBITO	9
1.3.1 FUNCIONAL	9
1.3.2 TEMPORAL	9
1.4 METODOLOGIA	9
1.4.1 FASES	9
1.4.2 CRITÉRIOS	10
1.4.3 TÉCNICAS	10
1.5 CONSTRANGIMENTOS	11
1.6 CONTRADITÓRIO	11
2 RESULTADOS DA AUDITORIA	12
2.1. PLANEAMENTO URBANÍSTICO E EXPANSÃO URBANA	12
2.2. SISTEMAS DE INFORMAÇÃO E INDICADORES FINANCEIROS	13
2.2.1. SISTEMAS DE INFORMAÇÃO	13
2.2.2. EVOLUÇÃO E ESTRUTURA DAS RECEITAS URBANÍSTICAS	14
2.2.3. INVESTIMENTO NA URBANIZAÇÃO E TAXA DE COBERTURA DESSE INVESTIMENTO COM RECEITAS URBANÍSTICAS	17
2.3. REGULAMENTOS MUNICIPAIS	20
2.3.1. REGULAMENTO do PDM	20
2.3.2. REGULAMENTO MUNICIPAL DE URBANIZAÇÃO E EDIFICAÇÃO DO CONCELHO DE SINTRA (RMUECS)	21
2.3.3. REGULAMENTO E TABELA DE TAXAS E OUTRAS RECEITAS DO MUNICÍPIO DE SINTRA E RESPECTIVA JUSTIFICAÇÃO TÉCNICO-FINANCEIRA	27
2.4. GESTÃO URBANÍSTICA	27
2.4.1. LOTEAMENTOS E OBRAS DE EDIFICAÇÃO	27
2.4.1.1. ASPETOS GERAIS	27
2.4.1.2. PROCESSO OB 128/2012 – CONSTRUÇÃO DE DUAS MORADIAS UNIFAMILIARES	31
2.4.1.3. Participações/reclamações/queixas/ denúncias	33
2.4.1.3.1. ASPETOS GERAIS	33
2.4.1.3.2. PROCESSO EX-IGAL n.º 111100-2/2000	34
2.4.1.3.3. PROCESSO EX-IGAL n.º 111100-5/2009	36
2.4.2. PROCESSOS DE DESTAQUE	37
2.4.2.1. ASPETOS GERAIS	37
2.4.2.2. PROCESSO CD/50689/2013	38
2.4.3. CONTRAORDENAÇÕES URBANÍSTICAS	38
2.4.4. MEDIDAS DE TUTELA DA LEGALIDADE URBANÍSTICA	40
2.5 SISTEMA DE CONTROLO INTERNO	41
3 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	44
4 PROPOSTAS	51
LISTA DE ANEXOS	52

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Abc	Área Bruta de Construção
AM	Assembleia Municipal
AUGI	Área Urbana de Génese Ilegal
CC	Código Civil
CM	Câmara Municipal
CCP	Código dos Contratos Públicos
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CMS	Câmara Municipal de Sintra
COS	Coefficiente de Ocupação do Solo
CRRA	Comissão Regional da Reserva Agrícola
DAJA	Divisão de Apoio Jurídico e Administrativo
DGOTDU	Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
DL	Decreto-Lei
DMPU	Departamento Municipal de Planeamento e Urbanismo
DR	Diário da República
DRAOT LVT	Direção regional de ambiente e ordenamento do território – Lisboa e Vale do Tejo
DU	Departamento de Urbanismo
EMES	Empresa municipal de estacionamento de Sintra
IGAL	Inspeção-Geral da Administração Local
IGAOT	Inspeção-Geral Ambiente e ordenamento do território
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IMI	Imposto municipal de imóveis
IMT	Imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística
IUC	Imposto único de circulação
LAL	Lei quadro das Autarquias Locais
LBPOTU	Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo
LFL	Lei das Finanças Locais
LGT	Lei-Geral Tributária
MP	Ministério Público
OE	Orçamento de Estado
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PDM	Plano Diretor Municipal
PMOT	Planos Municipais de Ordenamento do Território
POOCS-S	Plano de Ordenamento da Orla Costeira Sintra-Sado
POPNSC	Plano de Ordenamento do Parque Natural de Sintra-Cascais
PP	Plano de Pormenor
Pp	Programa plurianual
PPI	Programa Plurianual de Investimentos
PROT	Plano Regional de Ordenamento do Território
PUVS	Plano de Urbanização da Vila de Sintra ou Plano de <i>Gröer</i>
RAN	Reserva Agrícola Nacional
REN	Reserva Ecológica Nacional
RGEU	Regulamento geral da edificação e urbanização
RGTAL	Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
RMUECS	Regulamento Municipal de Urbanização e de Edificação do Concelho de Sintra
RPDM	Regulamento do Plano Diretor Municipal
RPOUEPMU	Regulamento da publicidade, outras utilizações do espaço público e mobiliário urbano do Município de Sintra
MS	Município de Sintra
RTTORMS	Regulamento e Tabela de Taxas e Outras Receitas do Município de Sintra
STA	Supremo Tribunal Administrativo
TAF	Tribunal Administrativo e Fiscal
TAFS	Tribunal Administrativo e Fiscal de Sintra
TRIU	Taxa pela Realização, Manutenção e Reforço de Infraestruturas Urbanísticas
TTORMS	Tabela de taxas e outras receitas do Município de Sintra

LISTA DE FIGURAS

Gráficos

		Fls.
GRÁFICO 1	Evolução das receitas: urbanística, corrente e total (entre 2009/2013)	14
GRÁFICO 2	Variações das receitas: urbanística, corrente e total (quinquénio 2009/2013)	14
GRÁFICO 3	Estrutura da receita urbanística no quinquénio 2009/2013	15
GRÁFICO 4	Peso da receita de impostos diretos e da aprovação de loteamentos e obras na receita urbanística (quinquénio 2009/2013)	16
GRÁFICO 5	Estrutura das receitas da aprovação de loteamentos e obras (quinquénio 2009/2013)	16
GRÁFICO 5-A	Evolução das receitas da aprovação de loteamentos e obras, incluindo compensações (2009/2013)	17
GRÁFICO 6	Evolução e estrutura do investimento municipal (2009 a 2013)	18
GRÁFICO 7	Evolução do investimento municipal na urbanização (2009/2013)	18
GRÁFICO 8	Estrutura do investimento na urbanização (Quinquénio 2009/2013)	19

Quadros

QUADRO 1	Situação em 31/dez/2013 dos processos de contraordenação urbanística	39
QUADRO 2	Discriminação dos processos concluídos entre 2009 e 2013 por causa de conclusão	39

1 INTRODUÇÃO

1.1 ENQUADRAMENTO

A presente auditoria enquadra-se no projeto “*Controlo do Urbanismo na Administração Local Autárquica*”, previsto no Plano de Atividades da IGF.

1.2 OBJETIVOS

Esta auditoria teve como **objetivo geral** *verificar a legalidade da gestão urbanística do Município, nas suas componentes administrativa, financeira e patrimonial, bem como a fiscalização das operações urbanísticas*, considerando, em particular, os seguintes **objetivos específicos** e respetivas questões chave de controlo:

a) Objetivo 1: Caracterização do Município em termos de planeamento urbanístico, bem como das receitas urbanísticas e do investimento em infraestruturas urbanísticas, aferindo, em especial, os seguintes aspetos:

- O planeamento urbanístico e a expansão/reconversão urbana¹;
- A representatividade das diversas receitas urbanísticas² na receita municipal;
- O nível do investimento municipal em infraestruturas urbanísticas³; e
- O grau de cobertura do investimento municipal em infraestruturas urbanísticas através das receitas urbanísticas e das decorrentes do licenciamento de loteamentos e obras, em particular da taxa pela realização de infraestruturas urbanísticas.

b) Objetivo 2: Verificação da atuação do Município em termos de legalidade e regularidade, bem como da prossecução do interesse público municipal, na aprovação das operações urbanísticas e dos contratos e outros instrumentos jurídicos conexos, nomeadamente quanto aos seguintes aspetos:

- Conformidade das operações urbanísticas com os planos de ordenamento do território em vigor e normas urbanísticas aplicáveis;
- Regularidade da liquidação e cobrança das taxas urbanísticas, bem como das cedências ao domínio público municipal e das compensações, em numerário e em espécie; e

¹ Nomeadamente, ao nível do impacto das soluções adotadas nos planos, em termos de áreas urbanizáveis, nos encargos com o investimento municipal na realização e manutenção das infraestruturas urbanísticas aí previstas.

² Incluímos aqui a receita municipal dos impostos ligados ao fenómeno imobiliário (IMI, IMT, impostos abolidos – Contribuição Autárquica, Sisa), bem como os relacionados com a utilização de infraestruturas municipais – a Derrama e o Imposto Único de Circulação (IUC).

³ Incluindo nesse conceito amplo, as infraestruturas propriamente ditas (rede viária, passeios e estacionamento público, rede de abastecimento de água e de saneamento, zonas verdes e parques urbanos e equipamentos públicos).

- Análise da situação de operações urbanísticas relativamente às quais foram apresentadas denúncias sobre a sua legalidade.

c) Objetivo 3: Avaliação da atuação do Município ao nível da fiscalização das operações urbanísticas, mormente nas seguintes vertentes:

- Legalidade e regularidade da atuação dos serviços, nomeadamente quanto à observância do quadro jurídico aplicável, em matéria de contraordenações urbanísticas; e
- Situação dos processos instaurados.

1.3 ÂMBITO

1.3.1 FUNCIONAL

Esta auditoria incidiu sobre a Câmara Municipal de Sintra (CMS), abrangendo em particular os serviços que têm a cargo o planeamento e gestão urbanísticos e a fiscalização das operações urbanísticas, bem como a área das receitas e do património.

1.3.2 TEMPORAL

A auditoria abrangeu, inicialmente, o triénio 2010/2012, e algumas análises, mormente financeiras, englobarem também o ano de 2009⁴.

Porém, em virtude da auditoria ter sido interrompida em julho de 2013, por motivo de aposentação de inspetor, e de apenas ter sido possível retomá-la em junho de 2014, aquele período foi alargado até dez/2013, tendo em vista garantir maior atualidade dos dados analisados e das situações reportadas.

No caso das questões urbanísticas suscitadas em participações/queixas/denúncias, também incluídas na amostra desta auditoria, a análise foi reportada à data dos factos cuja legalidade foi questionada.

1.4 METODOLOGIA

O desenvolvimento desta ação obedeceu às seguintes fases e a alguns dos procedimentos de controlo previstos nos Guiões de auditoria ao financiamento da urbanização municipal e à fiscalização das operações urbanísticas, designadamente:

1.4.1 FASES

- a) A fase de planeamento da ação** implicou, nomeadamente, o levantamento inicial da informação financeira e outra relevante para as matérias a auditar (planos, regulamentos, etc.), bem como dos procedimentos e circuitos administrativos, urbanísticos e financeiros e dos respetivos intervenientes; análise dessa informação e seleção de amostras.

⁴ Nomeadamente, a informação financeira relacionada com as receitas urbanísticas e as despesas com investimentos em infraestruturas urbanísticas.

Procedeu-se ao levantamento do universo a auditar e à análise preliminar do sistema de controlo interno, incluindo a identificação dos procedimentos utilizados e dos respetivos intervenientes, bem como à seleção das amostras.

Foram considerados, no universo, os loteamentos com alvará emitido entre 1/jan/2009 e 31/dez/2013 e outras operações urbanísticas com título expedido entre 1/jan/2009 e 31/dez/2013.

A definição da amostra obedeceu à conjugação, nomeadamente, dos seguintes critérios: materialidade, tipo de operação urbanística, localização e análise de risco, sendo constituída por **4 operações de loteamento**, o que representa uma amostra de 10,5%. Foram, ainda, analisadas **31 operações de edificação**, num universo de 2420, e **20 processos de operações urbanísticas, associados a queixas, denúncias e participações**⁵.

A auditoria incluiu ainda uma **amostra de 69 processos de contraordenação, correspondente a cerca de 2% do universo** de 3 300 processos instaurados no período compreendido entre janeiro de 2009 e 31/dez/2013.

- b) A fase de execução** da ação obedeceu aos procedimentos de auditoria relativos à análise do sistema de controlo interno instituído em matéria de gestão e planeamento urbanísticos, à realização de testes de conformidade e substantivos e à elaboração do projeto e do relatório final.

1.4.2 CRITÉRIOS

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

- Quadro legal;
- Instrumentos de gestão territorial em vigor;
- Regulamentos municipais; e
- Sistema de controlo interno.

1.4.3 TÉCNICAS

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

- ✓ A análise documental, incluindo as peças escritas e desenhadas de cada processo urbanístico;
- ✓ O tratamento e análise de dados urbanísticos e financeiros; e
- ✓ A realização de entrevistas informais junto dos dirigentes e trabalhadores dos serviços abrangidos pela ação.

⁵ As irregularidades detetadas foram incluídas, em função das matérias, nos respetivos itens deste relatório, sem prejuízo da elaboração de informações autónomas para efeitos da comunicação dos resultados da análise efetuada aos denunciantes.

1.5 CONSTRANGIMENTOS

A ação foi interrompida em fins de junho de 2013 por motivos de aposentação do inspetor responsável pela sua execução e retomada em junho de 2014.

De modo a assegurar a maior atualidade dos dados analisados e das situações reportadas, o âmbito temporal da autarquia local foi alargado até ao final de 2013.

Pese embora o prolongamento da ação no tempo, é de salientar positivamente a boa colaboração prestada à equipa de auditores pelos eleitos e serviços municipais.

1.6 CONTRADITÓRIO

Nos termos do artigo 12.º do DL n.º 276/2007, de 31/jul, e dos artigos 19.º e 20.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado por despacho do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, de 5/abr/2010, promoveu-se o **procedimento de contraditório formal**, através da remessa do projeto de relatório à entidade auditada. Esta entidade apresentou a resposta, através do Senhor Presidente da Câmara Municipal, nos termos constantes dos documentos que integrámos no processo como Anexo 16, sob a designação de "*Procedimento de Contraditório Formal - Resposta da Entidade Auditada*". A análise da resposta da entidade, que traduz o acolhimento da generalidade das recomendações constantes do projeto de relatório, integra o Anexo 17, sob a designação de "*Análise da resposta da entidade auditada*".

2 RESULTADOS DA AUDITORIA

2.1. PLANEAMENTO URBANÍSTICO E EXPANSÃO URBANA

Neste âmbito, parece-nos relevante salientar os seguintes aspetos:

- ❑ Desde a publicação do PDM, há cerca de 14 anos, a **atividade de planeamento urbanístico do município tem sido praticamente nula**, tendo sido publicado desde então apenas um único PP, o da Área Central do Cacém - *vd. Anexo 1*.
- ❑ Os perímetros urbanos contemplados no PDM vigente revelaram-se claramente excedentários, uma vez que, como verificámos e foi reconhecido nas *Considerações Finais do Relatório Fundamentado de Avaliação da Execução do Plano Diretor Municipal*, aprovado pela CMS em 30/mar/2011, dos cerca de 10.000 hectares das classes de espaço urbano, urbanizável e industrial, delimitados naquele PMOT, existem, aproximadamente, 2.322 hectares ainda disponíveis para utilização urbanística, correspondentes a cerca de 23%, sendo certo que a evolução demográfica registada entre 2001 e 2011 se cifrou em apenas 3,9%, isto é «...**a folga urbanística existente é suficiente para dar resposta a três vezes o valor do crescimento de fogos registado no último período censitário e sete vezes o crescimento populacional verificado em igual período (...)**», concluindo-se, assim, pelo respetivo sobredimensionamento.
- ❑ Tal sobredimensionamento gera riscos de dispersão da urbanização e sobrecarga do erário municipal com a realização das necessárias infraestruturas urbanísticas, sendo também contrário aos princípios da consolidação dos núcleos urbanos existentes e da racionalização das infraestruturas urbanísticas, que estão subjacentes a uma adequada gestão dos recursos disponíveis.
- ❑ Neste contexto, o Município poderia e deveria ter utilizado os seus poderes de planeamento, regulamentar, tributário e de investimento, induzindo o crescimento em áreas urbanas geograficamente limitadas que definisse como prioritárias, de modo a contrariar, por um lado, a dispersão do povoamento e a conseqüente expansão irracional da ocupação edificada e das infraestruturas, sobretudo nas zonas norte e oeste do concelho e, por outro, a respetiva sobrecarga do orçamento municipal.

A este propósito, importa referir que os incentivos à construção aprovados pelos órgãos municipais, desde 2009, traduziram-se na isenção/redução de taxas e da compensação, mas não tiveram subjacentes as preocupações atrás referidas, pois foram alargados a todo o território do Município.

- ❑ Porém, é justo sublinhar que verifica-se, agora, uma clara intenção da autarquia local de enveredar por esse caminho, restando ainda adotar uma política de taxas de incentivo à consolidação dos aglomerados urbanos existentes, em detrimento da expansão periférica, ocorrida particularmente com as cerca de 100 AUGI, que

ocupam 866 hectares, no respeito pelo princípio da programação obrigatória expresso no n.º 1 do artigo 118.º do RJIGT. Este princípio foi reforçado pelo estabelecido no Decreto Regulamentar n.º 11/2009, de 29 de maio, que obriga os Municípios a incluírem nos seus Planos de Atividades e, quando aplicável, no orçamento municipal, a programação da execução das áreas urbanizáveis integradas no perímetro urbano, sob pena de, em caso de incumprimento, no horizonte de vigência do respetivo plano municipal de ordenamento do território (PMOT), ter de proceder à reclassificação do solo urbano como solo rural.

2.2. SISTEMAS DE INFORMAÇÃO E INDICADORES FINANCEIROS

2.2.1. SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

A autarquia não dispõe de um sistema de informação de apoio aos gestores autárquicos que forneça dados agregados, considerando, entre outros, os seguintes aspetos essenciais para um adequado acompanhamento da execução dos planos urbanísticos e para o planeamento do financiamento das infraestruturas, equipamentos públicos e espaços verdes e de utilização coletiva:

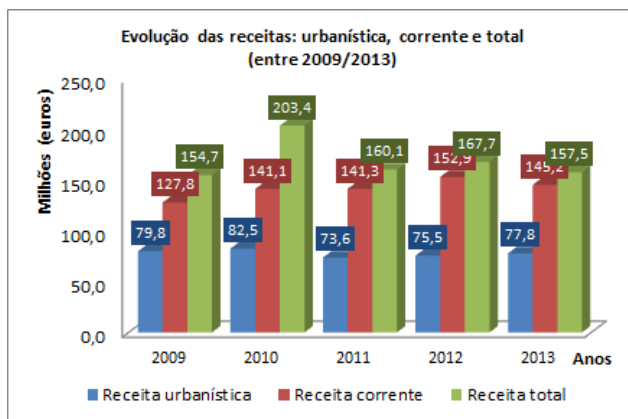
- Área bruta de construção prevista nos planos municipais e a já aprovada (abc), discriminada por usos e localizações;
- Investimento municipal realizado em infraestruturas, espaços verdes e de utilização coletiva e equipamentos públicos;
- Áreas cedidas gratuitamente ao domínio público municipal;
- Compensações pagas em numerário ou em espécie, correspondentes às áreas não cedidas;
- Montantes das taxas cobradas anualmente, relativas a licenças e autorizações e à taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas (TRIU);
- Importância das taxas urbanísticas no conjunto das taxas e outras receitas municipais;
- Grau de cobertura do investimento realizado anualmente em infraestruturas urbanísticas, equipamentos públicos e espaços verdes com as receitas urbanísticas;
- Custo médio das infraestruturas urbanísticas por m² de abc e grau de cobertura desse custo pela TRIU; e
- Comparação entre o custo médio das infraestruturas e das parcelas destinadas a equipamentos públicos e espaços verdes cedidas ao domínio público municipal com o montante das correspondentes compensações em numerário.

2.2.2. EVOLUÇÃO E ESTRUTURA DAS RECEITAS URBANÍSTICAS

As receitas urbanísticas⁶, no quinquénio 2009/2013, no montante de M€ 389,310, representaram, em média, **55% e 46% das receitas**, respetivamente, **correntes e totais do município**.

Anexos 2 e 4 – indicador 8

Gráfico 1

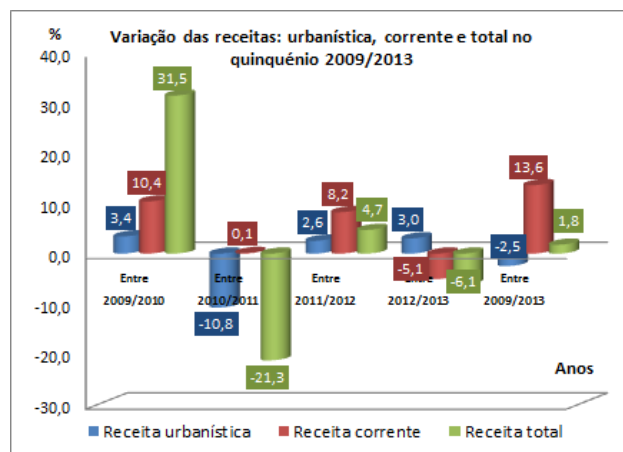


Fonte: Mapas da execução orçamental

Tendo em conta a execução orçamental, constante do gráfico 1, registou-se, entre os anos de 2009 e 2013, **um aumento da receita total e corrente de 1,8% e 13,6%**, respetivamente, e **uma diminuição de 2,5% da receita urbanística**, conforme se evidencia na figura seguinte:

Anexo 2

Gráfico 2



Fonte: Mapas da execução orçamental

⁶ Incluímos neste conceito os impostos diretos relacionadas com o imobiliário e a utilização de infraestruturas viárias (IMI, IMT, IUC, derrama e impostos abolidos), os impostos indiretos relacionados com a aprovação de loteamentos e obras, cobrados a empresas, os quais têm a mesma natureza das taxas municipais (cobradas a particulares) devidas pela aprovação de loteamentos e obras, bem como as compensações urbanísticas em numerário cobradas a empresas e a particulares.

Da análise da mesma figura resulta também que a diminuição da receita urbanística ficou a dever-se, sobretudo, à quebra, em cerca de 11%, registada entre 2010 e 2011, pois nos outros anos cresceu anualmente sempre próximo dos 3%, ainda que os valores cobrados ficassem aquém dos registados em 2009.

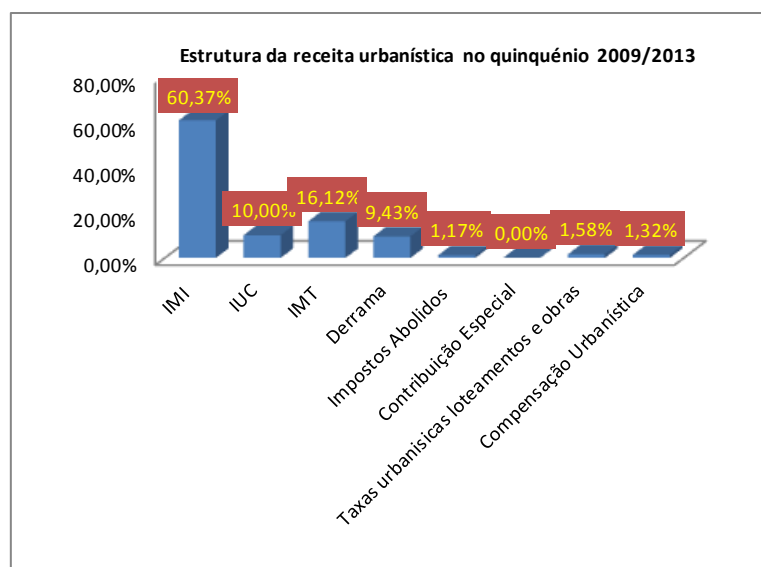
Para a quebra da receita urbanística, entre 2009 e 2013, contribuíram, sobretudo, as taxas urbanísticas (incluindo as compensações em numerário), pois os impostos aumentaram quase M€ 1,2.

Anexo 2

A redução das receitas de taxas urbanísticas, para além de estar associada a uma diminuição do n.º de operações urbanísticas aprovadas - *cfr. Anexo 9-A* -, teve a ver também com as medidas de redução/isenção de taxas aprovadas pelos órgãos municipais, sobretudo, entre 2010 e 2013 - *cfr. adiante análise aos gráficos 5 e 5-A*.

Os impostos diretos, no montante de M€ 377,910, representaram em média, entre 2009 e 2013, **97 % da receita urbanística, devido sobretudo ao contributo do IMI (60%),** enquanto as **taxas municipais devidas pela aprovação de loteamentos e obras e as compensações urbanísticas em numerário, contribuíram apenas com os restantes 3 %**, - *vd. Anexos 2 e 4 - indicadores 9 e 10* - conforme figura seguinte:

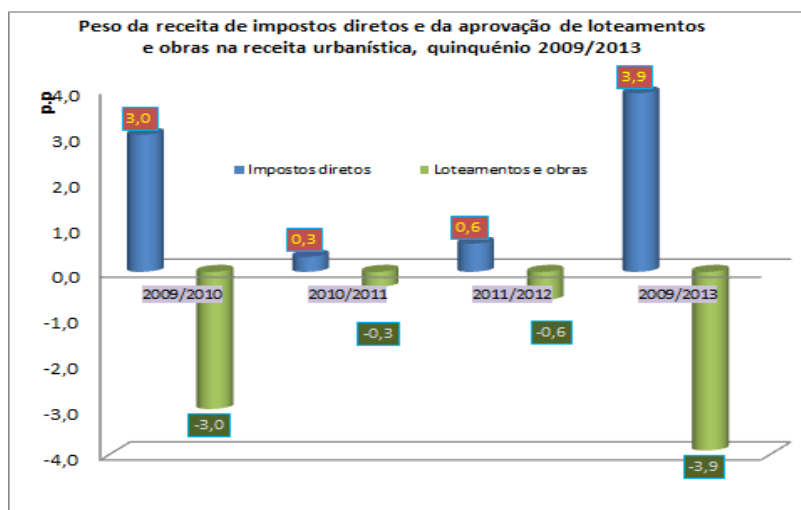
Gráfico 3



Fonte: Mapas da execução orçamental

No mesmo período, o **peso das receitas de impostos diretos** nas receitas urbanísticas **aumentou 3,9 p.p.**, provenientes do aumento do IMI e IUC, enquanto o peso **das taxas municipais devidas pela aprovação de loteamentos e obras (incluindo as compensações urbanísticas em numerário), diminuiu 3,9 p.p.**, conforme evolução evidenciada pela figura seguinte.

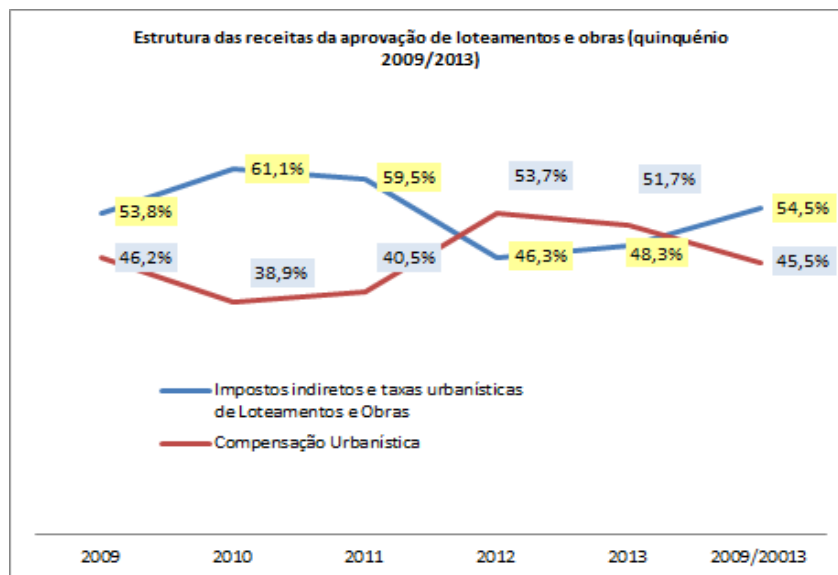
Gráfico 4



Anexo 4 - indicadores 9 e 10

Por sua vez, a receita das taxas urbanísticas (M€ 11,401) encontra-se distribuída pelas taxas de aprovação de licenças (incluindo a TRIU) e pela compensação, sendo a sua evolução e estrutura evidenciadas na figura seguinte:

Gráfico 5

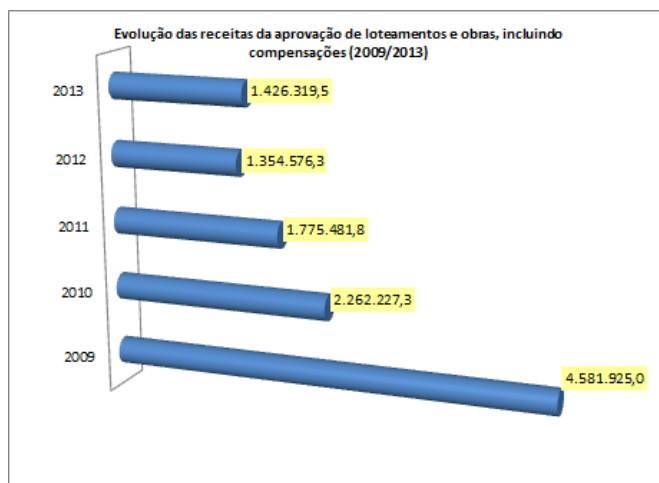


Fonte: Mapas da execução orçamental

De acordo com este gráfico, no período 2009/2013, a compensação urbanística representou 45,5% e as taxas pela aprovação de licenças (incluindo a TRIU) 54,5%.

No mesmo período, o conjunto destas duas receitas registaram o comportamento evidenciado na figura seguinte, ou seja, uma redução de quase 69%:

Gráfico 5-A



Fonte: Mapas da execução orçamental

O peso das receitas provenientes das taxas por emissão de licenças e outros (incluindo a TRIU) nas receitas de licenças de loteamentos e obras diminuiu 5,5 p.p., entre 2009 e 2013, enquanto o peso das receitas das compensações teve a mesma variação, mas em sentido positivo.

Anexo 4 – indicadores 11 e 13

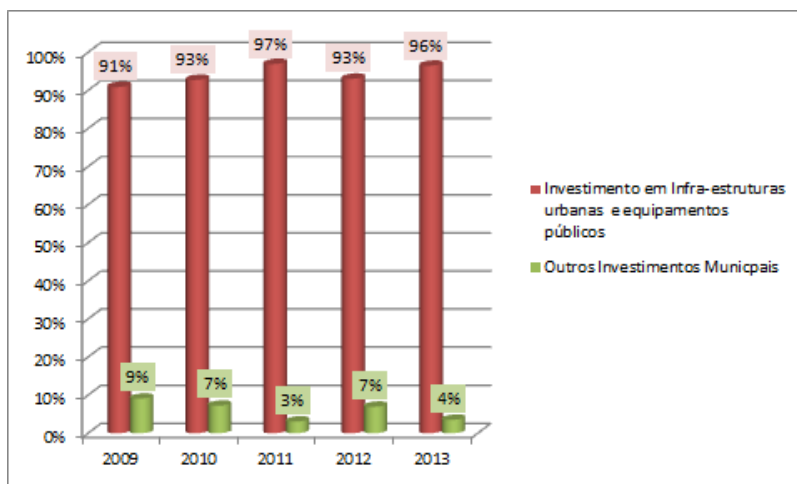
É de realçar também o decréscimo verificado, desde 2010, nas receitas decorrentes da aprovação de operações urbanísticas, conforme é ilustrado no gráfico 5, resultantes da diminuição do número de operações urbanísticas aprovadas e das isenções e reduções das taxas urbanísticas aprovadas pela Assembleia Municipal: TRIU - 50%, em 2009 e 100%, entre os anos de 2010 e 2013; redução das compensações para 25%, no ano de 2013, e isenção de taxas de construção (n.ºs 1, 2.1, 2.2, 2.4, 2.5 e 2.6 do artigo 9.º e n.ºs 1, 2.1, 2.2, 2.4, 2.5 e 2.6 do artigo 11º da Tabela de Taxas e Outras Receitas do Município de Sintra (TTORMS) - *vd. item 2.3.2.*

2.2.3. INVESTIMENTO NA URBANIZAÇÃO E TAXA DE COBERTURA DESSE INVESTIMENTO COM RECEITAS URBANÍSTICAS

O investimento da Câmara Municipal na urbanização⁷, no período de 2009 a 2013, no montante de M€ 81,149, representou 94% do investimento total (os restantes 6% respeitam a outros investimentos), variando entre um mínimo de 91%, em 2009, e um máximo de 97%, em 2011, conforme gráfico seguinte:

⁷ De acordo com a execução dos Planos Plurianuais de Investimentos (PPI), de 2009 a 2013, e considerando como tal o investimento em infraestruturas urbanas e em equipamentos públicos, conforme discriminação constante dos Anexos 2, 3 e 4.

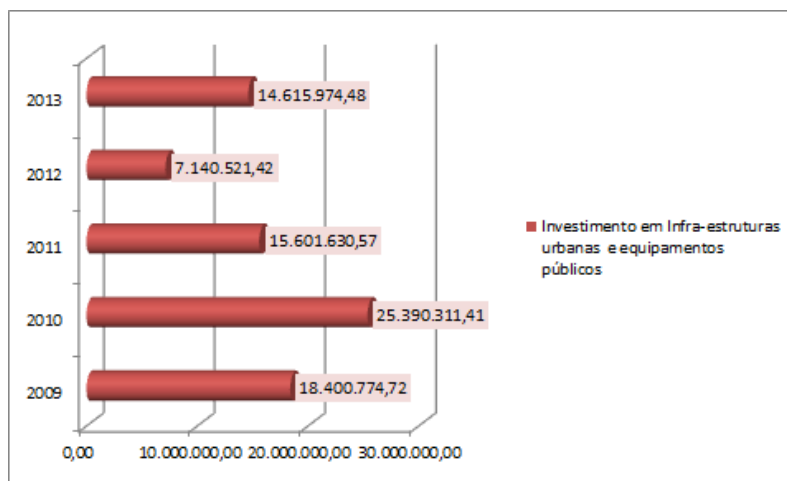
Gráfico 6
Evolução e estrutura do investimento municipal
(2009 a 2013)



Anexo 3

Entre 2009 e 2013, esse investimento (na urbanização) registou valores muito díspares de ano para ano, conforme figura infra:

Gráfico 7
Evolução do investimento municipal na urbanização
(2009 a 2013)



Fonte: Mapas da execução do PPI (2009/2013)

No período analisado, sobressai o decréscimo registado, entre 2010 e 2012, no montante de aproximadamente M€ 18,3, a que corresponde uma variação negativa de cerca de 72%.

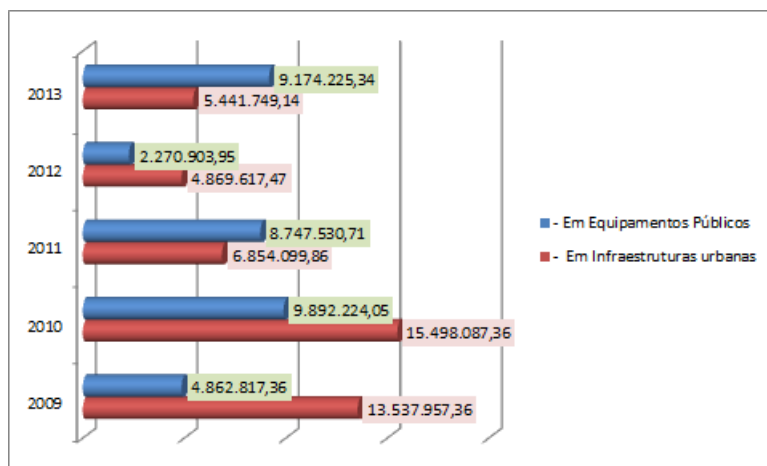
Apesar da despesa com investimentos na urbanização ter aumentado entre 2009 e 2010 cerca de 27,5%, entre 2009 e 2013 a variação foi negativa: **-20,6%**.

Anexo 3

A estrutura do investimento municipal apresentou igualmente disparidades muito significativas, pois se as despesas com infraestruturas urbanas pesaram mais nos anos

de 2009 (66,9%), 2010 (56,5%) e 2012 (63,5%), em 2011 e 2013 foi a despesa com equipamentos que prevaleceu, ao representar, respetivamente, 54% e 60,6% do investimento municipal, conforme figura seguinte – vd. Anexos 3 e 4 – indicadores 1 e 2:

Gráfico 8
Estrutura do investimento na urbanização
(Quinquénio 2009/2013)



A receita urbanística (impostos, taxas e compensação) serviu para financiar integralmente o investimento na urbanização, com referência ao mesmo período, e ainda outras despesas (correntes e de capital), tendo em conta que não estamos perante receitas consignadas.

Anexo 4 – indicador 14

Por sua vez, a receita relacionada com a aprovação de operações urbanísticas não contribuiu com mais do que **14,8%, em média por ano**, para as despesas com o investimento municipal na urbanização.

Anexo 4 – indicador 17

Por último, importa ter presente que não foi possível determinar o contributo anual da taxa devida pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas (TRIU) no investimento realizado em infraestruturas urbanísticas, pelo facto de essa receita não estar discriminada no orçamento municipal.

Anexo 4 – indicador 15

No mesmo período, **a despesa média, por ano e por habitante**, com infraestruturas e equipamentos públicos **foi de € 43**, tendo variado entre o mínimo de € 18,9, em 2012, e € 67, em 2010.

Considerando como fator de referência o **número de alojamentos**, **essa despesa média foi de € 88,8**, variando entre um mínimo de € 39,1, em 2012, e um máximo de € 138,9, em 2010.

Anexos 3 e 4 – indicadores 4 e 6

2.3. REGULAMENTOS MUNICIPAIS

2.3.1. REGULAMENTO do PDM

O Plano Diretor Municipal em vigor foi aprovado por deliberações da AM, em sessões de 23/set/1998 e 31/mar/1999, tendo sido ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 116/99, de 16 de setembro, publicada no Diário da República I série – B, n.º 232, em 4 de outubro de 1999.

Foi posteriormente objeto da declaração de retificação n.º 17-E/99, de 25 de outubro, publicada no DR, I série – B, n.º 254, de 30 de outubro de 1999, que corrigiu o lapso de anteriormente não ter sido publicitada a respetiva carta de condicionantes, consubstanciada em 23 cartogramas.

À data da auditoria, o processo de revisão do PDM encontrava-se em fase de discussão pública, após deliberação camarária unanimemente tomada em 4/fev/2013, que prorrogou o prazo, de acordo com o estatuído no n.º 2 do RJIGT, para 25/mar/2013.

Foram detetados alguns constrangimentos ou insuficiências, na sua quase generalidade reconhecidas pela DAJA/DU, quais sejam:

- ✓ Desde logo, a desatualização do plano face à Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo⁸ (LBOTU), bem como ao atual Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial⁹ (RJIGT);
- ✓ Em geral, a dificuldade de articulação das suas normas com as demais prescrições de outros instrumentos de gestão territorial em vigor no Município, designadamente do Plano de Ordenamento do Parque Natural de Sintra-Cascais (POPNS-C), do Plano de Ordenamento da Orla Costeira Sintra-Sado (POOCS-S) e do Plano de Urbanização da Vila de Sintra (PUVS);
- ✓ A desarticulação entre a pertinente Carta de Ordenamento e as Cartas de Condicionantes da Reserva Ecológica Nacional e da Reserva Agrícola Nacional, dado que existem aglomerados urbanos integralmente abrangidos por estes regimes;
- ✓ O contrassenso da aplicação dos n.ºs 3.4 e 3.5 do artigo 26.º do RPDM ao aglomerado urbano de Montelavar, uma vez que para o mesmo local são previstos índices e parâmetros urbanísticos diferentes;
- ✓ A circunstância de a aplicação do n.º 4.1 do artigo 27.º (Categorias de espaços de desenvolvimento turístico) do RPDM obrigar à execução de planos de pormenor ou urbanização para todas as áreas classificadas como de desenvolvimento turístico, previamente ao licenciamento de qualquer empreendimento, o que dificulta o

⁸ A Lei n.º 48/98, de 11/ago, foi revogada pela Lei n.º 31/2014, de 30/mai, diploma legal que aprova a lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo.

⁹ Decreto-Lei n.º 380/99, de 22/set, na redação do DL n.º 2/2011, de 06/jan.

desenvolvimento de qualquer operação urbanística nestas zonas sem a feitura dos aludidos instrumentos de gestão territorial;

- ✓ A dificuldade de compatibilização do regime de incentivos previsto no artigo 91.º do RPDM com os demais instrumentos de gestão territorial referidos, i.e., o POPNS-C, o POOCS-S e o PUVS;
- ✓ Em derradeiro, apesar de não termos deparado no período em análise com nenhum caso concreto, o regime vertido no artigo 98.º do RPDM¹⁰ para a legalização de construções e estabelecimentos existentes à data de entrada em vigor do PDM, integrados ou não em perímetros urbanos contende, desde logo, com o quadro de competência legalmente cominadas nesta matéria ao órgão executivo, com a faculdade de delegação no seu presidente.

A revisão do PDM deverá, pois, ser aproveitada para ultrapassar a generalidade dos constrangimentos anteriormente enunciados.

Relativamente às conclusões apontadas pela IGF sobre esta matéria, o presidente da CMS, **no âmbito do contraditório**, esclareceu que, a partir do ano de 2014, foi dado novo impulso ao processo de revisão do PDM. Foi definida a metodologia estratégica para a respetiva revisão, tendo sido delimitados cinco eixos de desenvolvimento estratégico, entre os quais, “*Sintra do desenvolvimento urbano qualificado*”.

No âmbito do desenvolvimento urbano qualificado, é manifestada a preocupação em promover a redefinição dos novos perímetros urbanos, controlando a expansão urbanística e promovendo a requalificação, reabilitação, renovação e compactação dos aglomerados urbanos existentes.

2.3.2. REGULAMENTO MUNICIPAL DE URBANIZAÇÃO E EDIFICAÇÃO DO CONCELHO DE SINTRA (RMUECS)¹¹

2.3.2.1. Este Regulamento, nos termos do seu artigo 3.º, n.º 1, tem por objeto a fixação supletiva de regras relativas à urbanização e à edificação, visando assegurar a qualidade ambiental, a preservação dos valores culturais, a sustentabilidade e a salubridade, a qualidade do espaço público e a promoção do desenho urbano e da arquitetura.

O Regulamento estabelece também as taxas devidas pela realização, reforço e manutenção das infraestruturas urbanas (TRIU) e isenções, nos loteamento e operações urbanísticas de impacte semelhante a loteamento e impacte relevante (artigos 137.º a 140.º e 141.º-A), bem como pela carência de estacionamento públicos e ou privados,

¹⁰ De acordo com o qual a **decisão** sobre a legalização é cometida a um grupo de trabalho composto por representantes da Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo, da Direção Regional do Ambiente e Recursos Naturais, do Parque Natural de Sintra-Cascais e da CMS.

¹¹ Aprovado conforme Aviso n.º 7119/2007, publicado em Diário da República, 2.ª Série, n.º 76, de 18 de Abril, com as alterações introduzidas conforme os seguintes Avisos: n.º 578/2009, publicado em Diário da República, 2.ª Série, n.º 5, de 8 de Janeiro (1.ª Alteração); Aviso n.º 6259/2012, publicado em Diário da República, 2.ª Série, n.º 89, de 8 de Maio (2.ª Alteração), e Declaração de retificação n.º 722/2012, publicado em Diário da República, 2.ª Série, n.º 107, de 1 de Junho.

no caso de obras de construção em áreas não abrangidas por operações de loteamento ou que impliquem um aumento das captações de estacionamento e não seja possível dotar os prédios dos lugares de estacionamento exigidos (artigo 141.º).

2.3.2.2. Relativamente à taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanas (TRIU) importa salientar os seguintes aspetos:

- i. O artigo 137.º do RMUECS refere que “A taxa devida pela realização, reforço e manutenção das infraestruturas urbanas aplica-se nas operações de loteamento e nas obras de edificação”.

A expressão matemática, existente no artigo 139.º do RMUECS, utilizada para o cálculo da taxa devida pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanas (TRIU), é constituída pelo somatório de 2 polinómios, com o mesmo grau de importância na expressão:

$$TRIU = (Att+Abc) \times K_1 \times K_2 \times Pp/Auu$$

O 1.º polinómio ($Att \times k_1 \times K_2 \times Pp/Auu$) reflete o valor da TRIU correspondente à área total do terreno da operação urbanística, considerando o custo ponderativo do investimento plurianual (previsto no Plano de Atividades para a execução das infraestruturas urbanas e de equipamentos públicos destinados a educação, saúde, cultura, desporto e lazer), dividido pelo somatório das áreas do concelho que no PDM correspondem aos espaços urbanos e urbanizáveis, corrigido em função de um coeficiente de localização e de uso, para a operação em causa.

Por sua vez, **no 2.º polinómio** ($Abc \times k_1 \times K_2 \times Pp/Auu$) repercute-se o valor da TRIU correspondente à área bruta de construção da operação urbanística, considerando o custo ponderativo do investimento plurianual (previsto no Plano de Atividades para a execução das infraestruturas urbanas e de equipamentos públicos destinados a educação, saúde, cultura, desporto e lazer), dividido pelo somatório das áreas do concelho que no PDM correspondem aos espaços urbanos e urbanizáveis, corrigido em função de um coeficiente de localização e de uso, para a operação em causa.

- ii. Da análise da expressão matemática, resulta, conforme se pode avaliar nas simulações efetuadas (**vd. Anexo 6**), que é o 1.º polinómio, respeitante à área total do terreno, que tem o peso mais significativo no valor da TRIU.

Na verdade, considerando 3 operações urbanísticas, com as mesmas características, em que a Abc foi duplicada e triplicada, o peso do valor da TRIU referente ao 2.º polinómio, no valor global da TRIU, foi apenas de 9%, 17% e 23%, respetivamente (**vd. Anexo 5**), enquanto noutras 3 operações com a mesma área bruta de construção (Abc), em que a área total do terreno (Att) foi igualmente duplicada e triplicada, o peso do valor da TRIU referente ao 1.º polinómio no valor global da TRIU passou de 91% para 96% e 97%, respetivamente (**vd. Anexo 6**).

Ou seja, **o peso da Abc no valor da TRIU é muito inferior ao da Att, quando a TRIU deve estar mais relacionada com a capacidade construtiva da operação urbanística, uma vez que esta tem muito maior impacto nas infraestruturas e equipamentos públicos que a servem, do que a área total da operação.**

- iii. A propósito da fórmula de cálculo da TRIU importa salientar também que **não vemos qualquer fundamento para a inclusão, para esse efeito, no valor do PPI do investimento relativo a apenas alguns equipamentos públicos**, excluindo, nomeadamente, os mercados, cemitérios, etc., pois todos os equipamentos públicos servem as operações urbanísticas na área do município e, como tal, o custo com o respetivo investimento deve estar refletido na fórmula de cálculo da TRIU.
- iv. Por outro lado, servindo a TRIU de contrapartida ao investimento municipal em infraestruturas urbanísticas, **esse investimento não devia ser aferido apenas em função dos valores de previsão do PPI, sobretudo, se estes forem sobreavaliados**, sob pena da TRIU não refletir corretamente o esforço municipal em investimentos públicos¹². Parece-nos mais ajustado à realidade e coerente considerar, por exemplo, dentro do horizonte temporal de 4 anos do PPI, o investimento realizado nos 2 anos anteriores e o previsto no ano em curso e no ano seguinte, corrigindo-se, assim, também, os riscos associados à elaboração de PPI pouco realistas.
- v. O artigo 137.º do RMUECS refere também, como referimos atrás, que *"A taxa devida pela realização, reforço e manutenção das infraestruturas urbanas aplica-se nas operações de loteamento e nas obras de edificação"*, em sintonia, aliás, com o disposto no artigo 116.º do RJUE.

Porém, aquele Regulamento, ao estabelecer a fórmula de cálculo da TRIU apenas para os loteamentos (artigo 139.º) e para as obras de impacte semelhante a loteamento e impacte relevante (artigo 140.º), acaba por fazer, na prática, uma aplicação restritiva da incidência objetiva, prevista nos citados artigos 137.º do RMUECS e 116.º do RJUE, o que se traduz numa violação das normas de incidência objetiva previstas na lei geral – o RJUE -, pois um regulamento municipal não pode conter, por ação ou omissão, disposição que contrarie, nomeadamente, as normas de incidência objetiva previstas na lei geral.

Acresce que qualquer obra de edificação tem sempre algum impacto nas infraestruturas urbanísticas que a servem, em termos equivalentes, pelo menos, aos loteamentos mais simples, pelo que os municípios, tendo presente o princípio da "indisponibilidade tributária", não podem deixar de sujeitar os loteamentos e as obras de edificação à TRIU.

¹² Uma vez que a TRIU serve de contrapartida não só ao esforço municipal já realizado com as infraestruturas existentes, mas também com o previsto com a realização de novas infraestruturas, bem como com a manutenção e reforço das infraestruturas existentes.

Se a autarquia local pretende isentar dessa taxa todas as obras não inseridas em loteamentos e sem impacte semelhante a loteamento ou impacte relevante deve prever expressamente essa isenção e fundamentá-la, nos termos legais.

- vi. A este propósito, importa referir que a Assembleia Municipal isentou de TRIU, sob proposta da Câmara Municipal todas as operações urbanísticas ocorridas nos anos de 2010, 2011 e 2012. Relativamente ao ano de 2009, foi aquela taxa reduzida em 50% do respetivo valor¹³. Estão em causa isenções e reduções de natureza transitória que visam a proteção à economia e empreendedorismo local, conforme decorre da redação do art. 19.º-A do regulamento e tabela de taxas para o ano de 2013, o qual prevê semelhante isenção.

2.3.2.3. Nos artigos 142.º a 146.º do RMUECS é, por sua vez, definido o regime das compensações devidas ao município nas operações de loteamento e operações urbanísticas de impacte semelhante a loteamento e impacte relevante, nos casos em que o prédio em causa já estiver dotado de todas as infraestruturas urbanas e/ou não se justificar a localização de qualquer equipamento e de espaços verdes nesse prédio.

Com efeito, o artigo 144.º do Regulamento Municipal da Urbanização e Edificação do Concelho de Sintra (RMUECS) refere, em sintonia com o RJUE, que " *Se o prédio em causa já estiver dotado de todas as infraestruturas urbanas e ou não se justificar a localização de qualquer equipamento e de espaços verdes nesse prédio, não há lugar a cedências para esses fins, ficando, no entanto, o proprietário obrigado ao pagamento duma compensação ao Município.*"

De acordo com o disposto no artigo 145.º daquele Regulamento, a fórmula da compensação é a seguinte:

$$C = V/10 [(K_3 \times K_4 \times A_1) + (n_1 \times (3 + 2n_2/100) \times A_2)]$$

Com o 1.º polinómio¹⁴ obtém-se o valor da compensação devida pelas áreas para infraestruturas, espaços verdes e de utilização coletiva, bem como para a instalação de equipamentos públicos, que deveriam ser cedidas ao Município, considerando a influência da localização geográfica da parcela e do índice de construção da operação urbanística, prevista na operação.

¹³ Cfr. o art.º 19-A n.º 2, do Regulamento e Tabela de taxas e outras receitas do Município para o ano de 2012 e respetiva justificação técnico-jurídica, publicado na II-Série do DR, n.º 90, de 09/mai. No que se refere ao ano de 2011, vigorou a tabela de taxas e outras receitas do Município de Sintra vigente em 2010, com as atualizações decorrentes da taxa de inflação anual (cfr. Aviso n.º 2250/2011, publicado na II Série, n.º 14, de 20/jan). A tabela de taxas em causa, publicada na II Série do DR, n.º 95, de 17/mai/2010, refere, no respetivo art. 19.º-A, n.º 1 que "Durante o ano de 2010 não é cobrada a Taxa de Reforço de Infraestruturas urbanísticas, prevista no art.º 12.º da Tabela de Taxas e Outras Receitas do Município de Sintra". Refira-se, por fim, que durante o ano de 2009, foi reduzida em 50% do respetivo valor, a taxa devida pela realização, reforço e manutenção das infraestruturas urbanas previstas no art. 137.º e seguintes do RMUE, cfr. Aviso n.º 5156/2009, publicado no DR-II Série, n.º 47, de 09/mar/2009.

¹⁴ Por uma questão de facilidade, passamos a identificá-lo como C1.

Por sua vez, com o **2.º polinómio**¹⁵ obtém-se o valor da compensação devida pelo facto da operação urbanística já estar servida de infraestruturas e, por isso, o promotor não ter necessidade de as realizar, considerando o n.º de infraestruturas existentes, o n.º de fogos da operação urbanística, bem como a área de confrontação da parcela confinante com o arruamento público.

A propósito da fórmula da compensação, importa salientar os seguintes aspetos:

a) O 2.º polinómio parece-nos, desde logo, desajustado da sua finalidade, pois, nos termos em que está formulado, não reflete o valor (custo) das infraestruturas, mas o do terreno em que as mesmas estão implantadas, corrigido pelo número de fogos e de infraestruturas existentes que servem a operação urbanística.

A nosso ver seria mais ajustado que esse polinómio incluísse, não só a compensação referente ao terreno ocupado pelas infraestruturas, ponderado em função do coeficiente da localização do prédio, mas também a compensação referente às infraestruturas propriamente ditas, corrigido pelo número de fogos e de infraestruturas existentes que servem a operação urbanística.

b) Os valores da compensação obtidos no 2.º polinómio são também irrisórios, face aos encargos associados à realização e cedência das infraestruturas que, em condições normais, seriam executadas pelos promotores urbanísticos.

Com efeito, o valor da compensação devida por m² de A2, nas simulações efetuadas, em que A2 apresenta os valores de 0,05, 0,1 e 0,15 hectares, é de apenas, respetivamente, € 4,4, € 8,8 e € 13,2, no caso de haver 20 fogos e apenas 2 infraestruturas (*vd. Anexo 7*) e de € 4,1, € 24,7 e € 41,2, se houver 5 infraestruturas e, respetivamente, 10, 20 e 30 fogos (*vd. Anexo 8*).

Esse valor não cobre sequer o correspondente ao da compensação devida por m² de área não cedida para infraestruturas, espaços verdes e de utilização coletiva e equipamentos públicos, determinada nos termos do 1.º polinómio, que na simulação efetuada apresenta o valor de € 63 por m² (o índice de construção e o coeficiente que traduz a influência da localização assumiram o valor de 1) – *vd. Anexos 7 e 8*.

Se considerarmos o valor de mercado do m² de terreno para o concelho de Sintra (€ 95)¹⁶, essa diferença é ainda mais significativa.

¹⁵ Por uma questão de facilidade, passamos a identificá-lo como C2.

¹⁶ Indicador de mercado: BPIexpressoimobiliario.pt, nov 2014: terrenos urbanos com 1500 m² de área, para construção de moradia em espaço não integrado em AUGI, valor de venda ≈€80.000 a €250.000 para o concelho de Sintra. Por fórmula: Preço do terreno ≈ 15 a 35% do preço do m² de construção (excluindo % referente ao n.º de infraestruturas por executar, taxas e projetos). Se considerarmos um terreno com a área de 1500m², o preço do m² de construção a €634,19, da Portaria n.º 64/2012, e o índice de 15% - suprimindo ao

Acresce que o valor da compensação também não reflete o custo de execução das infraestruturas, que, na sua falta, seria o promotor a realizar.

Do exposto decorre, pois, que **os promotores urbanísticos que não têm de realizar e ceder ao município infraestruturas, pelo facto da operação urbanística já estar delas servida, acabam por ser muito beneficiados relativamente aos outros**, o que não deixa de constituir uma violação dos princípios da justiça, da igualdade e da proporcionalidade.

- c) O peso dos valores do 2.º polinómio (C2), no valor global da compensação a pagar (C), é irrelevante**, já que esta é determinada quase exclusivamente pelo resultado do 1.º polinómio, ou seja pela compensação relativa à área não cedida para infraestruturas, espaços verdes e de utilização coletiva, bem como para a instalação de equipamentos públicos, cujo peso na compensação representa 99,9%, nos exemplos apresentados (*vd. Anexos 7 e 8*).

Em 2013, também houve lugar a uma redução de 75% da compensação urbanística nos termos do art.º 19.º-D do RTTORMS. Ora, esta medida viola o princípio da igualdade de tratamento dos promotores urbanísticos, na medida em que os beneficiários dessa redução são privilegiados relativamente àqueles que fazem as cedências previstas na lei, no âmbito da operação urbanística aprovada.

A propósito destas questões, o presidente da CMS, **no exercício do direito de contraditório**, refere que, por seu despacho de 02/dez/2014, foi criado um grupo de trabalho para preparar a revisão do Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação. No âmbito da revisão deste regulamento, já em curso, será considerada a análise da IGF quanto às fórmulas das taxas urbanísticas.

Refere ainda que a Assembleia Municipal, por deliberação de 30/set/2014, revogou parcialmente a sua deliberação de 28/nov/2013, que determinou a prorrogação da vigência das normas transitórias referentes a isenções e reduções constantes dos n.ºs 2, 11 a 17 e 19 do art.º 19.º do Regulamento de Taxas e Outras Receitas do Município de Sintra, aprovado por deliberação deste órgão, de 23/abr/2013. Revogou, desde logo, a deliberação que determinou a prorrogação da vigência da norma de natureza transitória referente à redução da compensação urbanística constante do art.º 19.º-D do Regulamento de Taxas e Outras Receitas do Município de Sintra (*cf.* aviso n.º 11424/2014, publicado na II Série-DR, de 14/out/2014).

valor médio (25%) 10% previsível para a liquidação de taxas, infraestruturas e projetos, resulta como preço médio do m2 de terreno $P=634,19\text{€}\times 0,15= \text{€}95,13$.

2.3.3. REGULAMENTO E TABELA DE TAXAS E OUTRAS RECEITAS DO MUNICÍPIO DE SINTRA E RESPECTIVA JUSTIFICAÇÃO TÉCNICO-FINANCEIRA¹⁷

Este Regulamento e Tabela de Taxas e Outras Receitas do Município de Sintra (RTTORMS), nas quais se incluem, entre outras, as relacionadas com a aprovação de operações urbanísticas, com exceção das contempladas no RMUECS, nos termos referidos no item anterior, têm sido objeto de aprovação anual pelos órgãos municipais.

A fundamentação económico-financeira das taxas do Município, exigida nos termos do artigo 8.º, n.º 2, alíneas c) e d), da Lei 53-E/2006, de 29/dez, que aprovou o regime geral das taxas das autarquias locais (RGTAL), foi efetuada, de acordo com os princípios estabelecidos nesta Lei e dentro do prazo legal, até 30 de abril de 2010¹⁸.

Pelo contrário, a fundamentação das isenções e reduções, nos termos do disposto no citado artigo 8.º, n.º 2, alínea d), do RGTAL foi efetuada somente no RTTORMS para 2012. De acordo com o artigo 13.º deste regulamento, as isenções e reduções foram ponderadas em função da manifesta relevância da atividade desenvolvida pelos respetivos sujeitos passivos assim como à luz do fomento de eventos e condutas que o Município visa promover e apoiar, no domínio das respetivas atribuições.¹⁹

2.4. GESTÃO URBANÍSTICA

2.4.1. LOTEAMENTOS E OBRAS DE EDIFICAÇÃO

2.4.1.1. ASPETOS GERAIS

Em resultado da análise e dos testes efetuados à amostra analisada, constituída por 31 operações de edificação e 4 loteamentos²⁰, dentro do universo dos pedidos de

¹⁷ Cfr.:

- ✓ Ano de 2008 - Regulamento n.º 8/2008, publicado em Diário da República, 2.ª Série, n.º 5, de 8 de janeiro, alterado pelos Avisos n.ºs 26235/2008 e 26236/2008, publicados no Diário da República, 2.ª Série, n.º 212, de 31 de outubro;
- ✓ Ano de 2009 - Aviso n.º 5156/2009, publicado em Diário da República, 2.ª Série, n.º 47, de 9 de março;
- ✓ Ano de 2010 - Aviso n.º 9719/2010, publicado em Diário da República, 2.ª Série, n.º 95, de 17 de maio;
- ✓ Ano de 2011 - Aviso 2250/2011, de 20/01 - manutenção para 2011 dos valores do RTTORMS de 2010, acrescido do valor da inflação (Notas Internas SM/58360/2010, SM/654/2011 e SM/2104/2011); e
- ✓ Ano de 2012 - Aviso n.º 6358/2012, publicado em Diário da República, 2.ª Série, n.º 90, de 9 de Maio.

¹⁸ As taxas para as autarquias locais, existentes à data da entrada em vigor do RGTAL, apenas podiam manter a sua existência até 30 de abril de 2010, por força da alteração introduzida ao artigo 17.º do RGTAL pela Lei n.º 117/2009, de 29 de dezembro.

¹⁹ Os artigos 14.º e 15.º do RTTORMS para o ano de 2010 já continham isenções e reduções de natureza objetiva e subjetiva, mas sem a correspondente e necessária fundamentação.

²⁰ Que representam, respetivamente, 2% e 14% do universo.

licenciamento de operações de edificação (2420) e de loteamentos (38) – **vd. Anexos 9 e 9-A** - apurámos algumas irregularidades de natureza administrativo-processual, que passamos a enunciar, de forma genérica e agregada:

- a) Todos os processos tramitados no período em observação estão ainda em suporte de papel²¹.
- b) Os documentos que compõem os processos instruídos no período compreendido entre os anos de 2010 e 2012 nem sempre se encontram integralmente rubricados e numerados e/ou arquivados por ordem cronológica, - *v.g. os processos de obras particulares n.ºs OB 147/2009, 579/2010, 119/2011, 460/2011, 79/2012, 128/2012, 151/2012, 233/2012, 246/2012, 361/2012*²².
- c) No processo de loteamento n.º LT 23/2000, a que corresponde o alvará n.º 3/2009, emitido em 21/dez/2009, não obstante o prazo para a conclusão das obras de urbanização ser de 24 meses, as obras continuaram a ser executadas por um período de cerca de 7 meses para além daquele prazo - entre 21/dez/2011 e 10/jul/2012 -, em que a licença já não era válida, por não ter sido prorrogada, sem que a autarquia local tivesse tomado quaisquer medidas no sentido do sancionamento dessa infração e da regularização da situação, liquidando a correspondente taxa, nos termos do n.º 2 do artigo 4.º-B da Tabela de Taxas e Outras Receitas do Município de Sintra, vigente em 2010, com as atualizações decorrentes da taxa de inflação anual, conforme definido no Aviso n.º 2250/2011, de 20/01 – **vd. Anexo 10**²³.

O presidente da CMS, **no âmbito do contraditório**, esclarece que foi liquidada a taxa em falta, no valor de € 183,68 e notificado pessoalmente o requerente, a 29/nov/14, para proceder ao respetivo pagamento (taxa referente a sete meses

²¹ A CMS apenas dispõe do sistema de gestão documental SMARTDOCS desde meados de 2011, alegadamente por dificuldades orçamentais, razão pela qual não procedeu ainda à desmaterialização dos processos, nos termos conjugados do disposto no n.º 2 do artigo 8.º-A do RJUE e da Portaria n.º 216-A/2008, de 3 de março e do artigo 58.º-B do RMUECS.

²² Ao invés, o processo de loteamento LT n.º 1362/2006 encontra-se integral e sequencialmente numerado e rubricado, porquanto, segundo apurámos, tramitou no TAF de Sintra.

²³ Em informação de 26/fev/2013, prestada à IGF pelo núcleo de apoio técnico do departamento de urbanismo refere-se que o titular do alvará apresentou a 27/set/2011, no prazo de validade da licença, o pedido de prorrogação do prazo para conclusão das obras de urbanização. Atendendo a que o pedido não foi corretamente instruído e a que não foram juntos os documentos em falta, foi o mesmo notificado da proposta de arquivamento do pedido, a 27/mar/2012. A 11/jul/2012, solicitou a receção provisória das obras de urbanização, o que viria a ser deferido por despacho do PCMS, de 11/dez/2012. Ou seja, por lapso dos serviços, o requerimento para prorrogação do prazo para conclusão das obras de urbanização não foi indeferido, tendo sido aceite o pedido para receção provisória, a 11/dez/2012. Pelo que, no período compreendido entre 21/dez/2011 e 10/jul/2012, a execução das referidas obras prosseguiram, não obstante a licença não ser válida e não terem sido cobradas as taxas devidas. Foi proposto, de imediato, e em cumprimento do art.º 12.º do aviso n.º 6358/2012, de 09/mai/2012, que publicou o RTORMS, para o ano de 2012, a liquidação das taxas em dívida no valor de € 183,68 (art.º 4.º-B, n.º 2, da TTORMS vigente em 2010). O titular do alvará de loteamento n.º 3/2009, foi notificado da liquidação através do ofício n.º 1631, de 14/mar/2013. Em informação prestada a 27/nov/2014, refere-se que o requerente não liquidou o valor em causa tendo, nessa data, o processo sido reencaminhado para cobrança coerciva.

de prorrogação do prazo para execução das obras de urbanização no período de 21/dez/11 a 10/jul/12). Esclarece que se encontra em fase de emissão a correspondente certidão de dívida, para efeitos de execução fiscal, por falta de pagamento voluntário.

- d)** No processo de loteamento n.º LT 185/2000, titulado pelo alvará n.º 5/2010, de 16/jul, apesar do último prazo fixado para a conclusão das obras de urbanização ter expirado em meados de fevereiro de 2013, a autarquia local não declarou a caducidade do licenciamento, nem promoveu o pertinente processo contraordenacional e não acautelou a cobrança de taxas pela eventual realização daquelas obras, de então para cá, omissões que contrariam o disposto, respetivamente, na alínea c) do n.º 1 do artigo 38.º e na alínea a) do n.º 2 do artigo 58.º, todos do então vigente DL n.º 448/91, de 29 de novembro, e sucessivas alterações que lhe foram introduzidas - Lei n.º 25/92, de 31.08, D.L. n.º 334/95, de 28.12 e Lei n.º 26/96, de 01.08²⁴.
- e)** Num ou noutro caso, como nos processos *OB n.ºs 147/2009, 579/2010, 79/2012, 151/12 e 165/2012*, mostra-se ilegível a identificação de alguns dos autores e/ou das datas, quer nas informações administrativas, quer nos despachos autorizadores, em desconformidade com o estatuído no artigo 23.º do DL n.º 135/99, de 22.04 (*Simplex*), embora, em regra, seja perceptível o conteúdo e alcance daquelas informações, designadamente, quanto à verificação da conformidade do pedido com os instrumentos de gestão territorial aplicáveis, quanto ao cumprimento de medições e/ou de pagamento de taxas urbanísticas aplicáveis.
- f)** Por diversas vezes - *v.g. processos OB n.ºs 579/2010, 119/2011, 75/2012, 128/2012, 151/2012, 07/2013, 113/2013* - os termos de responsabilidade inicialmente apresentados pelos autores e pelos coordenadores do projeto de desenho urbano de vários processos não cumpriram o disposto no artigo 10.º do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE), aprovado pelo DL n.º 555/99, de 16 de dezembro, alterado pelo DL n.º 26/2010, de 30 de março, no artigo 7.º, n.º 1, alínea i) da Portaria n.º 232/2008, de 11 de março e no artigo 60.º do RMUECS, por não indicarem, designadamente, os instrumentos de gestão territorial aplicáveis.
- g)** Frequentemente, o despacho liminar de aperfeiçoamento do pedido não se processou no prazo legalmente previsto no RJUE (*cf. artigo 11.º*) - *cf. processos OB n.ºs 119/2011, 75/2012, 151/2012, 233/2012, 07/2013, 119/2013*.
- h)** Em vários casos, de que são exemplo os processos *OB n.º s 147/2009, 75/2012, 165/2012, 07/2013, 88/2013*, a demora na elaboração das informações técnicas emitidas e/ou dos ofícios expedidos pelos serviços camarários não contribuiu para o cumprimento dos prazos legalmente estabelecidos para a notificação da decisão e/ou das pretensões - *cf. o artigo 23.º do RJUE*.
- i)** Compulsados os livros de obras anexos aos respetivos processos, verificou-se que, em alguns casos, os mesmos não se encontram integralmente preenchidos pelo diretores técnicos das obras, conforme determina o artigo 97.º do RJUE, de acordo

²⁴ Conforme última informação prestada pelo Município, em março de 2013.

com o modelo aprovado pela Portaria n.º 1268/2008, de 06.11, tendo-se verificado que apenas a parte respeitante ao registo de factos e observações era preenchida, omitindo-se, nomeadamente, o registo das características da edificação e das soluções construtivas adotadas, com impacte na qualidade e funcionalidade do edificado - *cfr. a título de exemplo o processo OB n.º 579/2010.*

- j)** A merecer maior reparo acresce a inexistência de informações, no aludido livro, da fiscalização municipal, com exceção dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento, não se logrando deste modo cumprir os artigos 93.º e 97.º do citado normativo - *cfr. processos OB n.ºs 579/2010, 128/2012, 246/2012, 119/2013.*
- k)** Nem sempre foi dado integral cumprimento ao disposto no artigo 72.º do RMUECS, que estabelece o dever de ser solicitada a emissão da autorização de utilização ou de uso, no prazo máximo de 30 dias após a conclusão da obra, em conformidade com o projeto aprovado - *cfr. processos OB n.ºs 147/2009, 119/2011 e 88/2013.*
- l)** Não demos conta de ter sido instaurado qualquer processo de contraordenação pelo incumprimento, generalizado, do disposto no artigo 119.º do RMUECS, que estatui o dever do promotor comunicar previamente à CMS o início da obra.
- m)** A atividade de coordenação de segurança, em projeto e em obra, é exercida por técnicos superiores de segurança no trabalho e por técnicos de segurança no trabalho, qualificações atribuídas nos termos previstos na Lei n.º 42/2012, de 28/ago. Em alguns dos processos analisados - *cfr. processos OB 147/2009, 579/2010, 119/2011, 79/2012, 128/2012, 151/2012, 233/2012, 246/2012, 03/2013* - não recolhemos evidência de que os técnicos responsáveis pelos projetos de segurança e saúde detenham a qualificação profissional exigida para acesso e exercício das referidas profissões. O que se verifica é que as qualificações profissionais apresentadas por aqueles técnicos são apenas compatíveis com as exigidas pela Lei n.º 31/2009, de 03/jul. Ora, este diploma legal estabelece a qualificação profissional exigível para a elaboração e subscrição de projetos que não esteja sujeita a legislação especial, como sucede, precisamente, quanto à elaboração e subscrição de projetos de segurança e saúde (*vd. art. 5.º da Lei 42/2012, de 28/ago e art. 1.º n.º 1 e 2.º n.º 3 da Lei n.º 31/2009, de 03/jul.*).
- n)** No âmbito do processo *OB n.º 484/2010*, relativo ao projeto de alteração e reabilitação da antiga pensão Bristol, inserido no PUS em «Zona Muito Densa de Construção Antiga», foi celebrado, em 01/ago/2012, um contrato de disponibilização de estacionamento em regime de avença, renovável trimestralmente, entre o promotor e a Empresa Municipal de Estacionamento de Sintra, EM (EMES), de forma a assegurar, em parque público, cinco lugares de estacionamento (ao promotor foi ainda deferido o pedido de licenciamento de ocupação de espaço público relativo a três lugares de estacionamento reservado, sendo esta licença anualmente renovada após o pagamento da taxa devida nos termos do artigo 29.º do regulamento da publicidade, outras utilizações do espaço público e mobiliário urbano do Município de Sintra - RPOUEPMUMS - e art. 43.º n.º 3 do RTTORMS). O objeto do referido contrato de avença visa dar cumprimento ao disposto no artigo 41.º, n.º 2.4., a) e b) do RPDM, que quantifica as dotações de estacionamento a afetar aos estabelecimentos hoteleiros. Embora o contrato em

causa integre uma cláusula de prorrogação tácita, o mesmo, na falta de disposição expressa em contrário, pode ser feito cessar a todo o tempo por qualquer das partes. Assim, o Município, não sendo parte nesse contrato, não tem qualquer intervenção nesse processo decisório, não estando, por isso, assegurado o cumprimento do disposto no referido artigo 41.º do RPDM, por parte do titular da licença.

O Presidente da CMS, **no âmbito do contraditório**, esclarece que o contrato em causa será objeto de alteração, embora não tenha referido a data em que tal se verificará.

Anexos 16 e 17

2.4.1.2. PROCESSO OB 128/2012 – CONSTRUÇÃO DE DUAS MORADIAS UNIFAMILIARES

No âmbito da amostra selecionada, foi analisado o processo em epígrafe. A memória descritiva do projeto de arquitetura desse processo refere-se à construção de duas moradias unifamiliares, designadas por “fração A” e “fração B”, em terreno com 1.940 m² de área, situado na Praia das Maçãs, freguesia de Colares. O espaço comum, com 45,5 m², corresponde, de acordo com a memória descritiva, ao “espaço comum de entrada”.

A informação técnica elaborada aquando da apreciação do projeto de arquitetura, que o considera em condições de aprovação, refere que a proposta respeita à construção de duas moradias sujeitas à constituição de duas frações - *cfr. informação técnica de 27/abr/2012* -. O pedido de licença relativo às obras de edificação das moradias foi deferido por despacho do Presidente da CMS, de 12/05/2012.

Quanto a nós, a aprovação da presente operação urbanística tinha que ser precedida de licenciamento de operação de loteamento por respeitar à construção de dois edifícios autónomos a erigir num mesmo prédio.

Com efeito,

- a)** No domínio do DL n.º 555/99, de 16/dez (RJUE), a divisão de um prédio de que resulte, pelo menos, um lote destinado a edificação consubstancia o loteamento desse prédio - *cfr. Artigo 2º, alínea i) do DL n.º 555/99, de 16/dez*. Por isso, o licenciamento da construção de edifícios funcionalmente autónomos, perfeitamente individualizados, num prédio rústico, consubstancia uma operação de loteamento porque tem como efeito o fracionamento desse prédio em unidades autónomas destinadas a construção.
- b)** A lei admite uma única exceção à obrigatoriedade de licença ou autorização de loteamento em caso de fracionamento de prédio: o destaque de uma única parcela (artigo 6º, nº 4, do RJUE). No caso concreto, a simples observação das peças gráficas que integram o projeto permite concluir que, atenta a configuração do prédio, de modo algum seria exequível a implantação daquelas moradias mediante a realização de uma operação de destaque. Em consequência, havia de ter sido efetuada prévia operação de loteamento.

- c) Ao invés, o requerente instruiu o pedido tendo em vista a construção de duas moradias *sujeitas à constituição de duas frações*, conforme designação constante da informação técnica que aprecia o projeto de arquitetura, tendo atribuído uma permissão a cada uma das frações e designado como parte comum, a zona de acesso ao lote.
- Ora, a aplicação do regime da propriedade horizontal (regime de relações jurídicas reais) não se apresenta como alternativa à operação de loteamento, a qual visa a execução de políticas públicas urbanísticas movendo-se por regras de direito público.
- d) De resto, a leitura das peças desenhadas que integram o projeto demonstram, com suficiente clareza, que as duas frações correspondem a dois edifícios perfeitamente autónomos e inteiramente individualizados, quer quanto aos respetivos aspetos construtivos (paredes, estrutura, telhado), quer quanto às infraestruturas que os servem (rede de esgotos, água, eletricidade, telecomunicações e saneamento) sendo cada um dos edifícios dotado de logradouro, zona de acesso à garagem, garagem e piscina. O designado "espaço comum" corresponde à área de acesso ao lote, não conferindo qualquer ligação funcional entre os edifícios (note-se que este "espaço comum" não invalida, conforme decorre do projeto, que cada moradia disponha de entrada e saída próprias, para automóveis e peões).
- e) O ato administrativo que deferiu o pedido relativo à construção das duas moradias autónomas permitiu, assim, a realização de operação de loteamento sem observância do adequado procedimento de licenciamento, pelo que o ato do Presidente da CMS, de 12/05/2012, que defere o pedido de licença, é nulo em face do disposto no artigo 68.º, alínea a) do DL n.º 555/99, de 16/dez.
- f) Por último, refira-se que o licenciamento das obras de edificação, não tendo sido precedido por operação de loteamento e por não ser equiparada essa obra, a operação semelhante a loteamento ou impacto relevante, não determinou, para o promotor, os encargos relativos à TRIU²⁵, nem os decorrentes da urbanização do solo, isto é, não houve lugar às cedências devidas para o domínio público municipal²⁶, nem à realização de obras de urbanização ou ao pagamento de compensações ao Município - *cf.* artigos 43.º n.º 1 e 44.º n.ºs 1 e 4 do RJUE - tendo deixado de se liquidar e arrecadar, pelo menos, € 2 790,47 de compensação (*v. Anexo 11-B*).

Anexos 11 a 11-B

As alegações proferidas pelo Presidente da CMS²⁷, **no exercício do direito do contraditório**, não justificam a alteração do sentido da apreciação anteriormente efetuada, pois não são expostos novos factos nem apresentada nova argumentação.

²⁵ Haveria sempre, contudo, lugar à sua isenção, por força do aprovado pelos órgãos municipais nos anos de 2010 a 2013.

²⁶ *Vd.* Quanto a cedências a nota ao **Anexo 11 B**.

²⁷ " (...) o que caracteriza uma operação de loteamento urbano, como operação urbanística, é dele resultarem lotes, e, como tal, novas unidades prediais destinadas a edificação urbana. Era entendimento desta Câmara na altura, à semelhança de outras autarquias que, nas operações urbanísticas em causa, não obstante dar origem a novas unidades prediais, estas não originariam a constituição de lotes urbanos. Com a alteração ao regime da

Acresce que o art.º 1438.º-A do Código Civil visou possibilitar a aplicação do regime das partes comuns da propriedade horizontal a partes comuns de unidades ou frações autónomas combinadas em edificações distintas, isoladas, unifamiliares ou multifamiliares. Trata-se, tão-só, da aplicação do regime da propriedade horizontal a conjuntos edificados contíguos, quando entre estes exista uma ligação funcional (a qual não é, sequer, patente no caso concreto). A aplicação de tal regime que disciplina relações jurídicas reais não dispensa o procedimento de loteamento (o qual rege-se por normas de direito público - de planeamento, uso e ocupação do solo) quando está preenchido o conceito normativo previsto no art.º 2.º, i) do DL n.º 555/99, de 16/dez, como foi o caso.

2.4.1.3. Participações/reclamações/queixas/ denúncias

2.4.1.3.1. ASPETOS GERAIS

No âmbito desta auditoria foram analisadas 20 participações/reclamações/queixas/denúncias dirigidas contra a Câmara Municipal de Sintra, apresentadas na IGF e na ex-IGAL (*vd. Anexo 14*).

Após a recolha de informação e documentos indispensáveis à averiguação e apreciação dos factos em questão, foram elaboradas informações autónomas a dar conta da análise efetuada, bem como das conclusões dessa apreciação e das medidas propostas, tendo em vista, designadamente, permitir o seu encaminhamento, sendo caso disso, para os participantes/queixosos/denunciante, fora do processo desta auditoria.

Sem prejuízo disso, importa salientar o seguinte:

O conjunto de queixas analisadas versou situações relacionadas com as seguintes matérias:

- ocupação ilegal do domínio público (*números 1; 4 e 11 do anexo 14*);
- realização de obras ilegais (*números 2 a 6, 8 a 11, 14, 16 a 20 do anexo 14*);
- violação de instrumentos de ordenamento do território (*números 2 e 3 do anexo 14*); e
- violação do regime legal sobre as condições de acessibilidade em edifícios públicos (*números 12 e 19 do anexo 14*);

Em anexo a este projeto de relatório incluímos um mapa com a situação dos processos analisados (*vd. Anexo 14*), cujas conclusões apresentamos de seguida, resumidamente, sem prejuízo da análise mais detalhada, relativamente a alguns processos, constante dos

propriedade horizontal, introduzida pelo decreto-lei n.º 267/94, de 25 de outubro, que aditou o artigo 1438.º-A ao Código Civil, passou-se a admitir a construção de vários prédios dentro do mesmo terreno – ou artigo matricial – desde que se tratasse, de prédios contíguos. Assim, foi entendimento à data, que os processos em apreço dispunham de características próprias que permitiam qualificá-los como frações autónomas, nomeadamente, pela existência de uma parte comum de acesso, com implantação de infraestruturas comuns, redes de drenagem pluvial e doméstica, ramal único de abastecimento de águas e saídas próprias para uma parte comum e desta para a via pública.”

itens **2.4.1.3.2.** e **2.4.1.3.3** deste relatório, e das informações autónomas elaboradas para o efeito:

- a) Em 6 processos propôs-se o seu arquivamento, por os atos denunciados não padecerem dos vícios que lhes vinham assacados – (vd n.ºs 9, 13 e 15 do anexo 14) -, ou por a sua apreciação estar pendente de decisão judicial (vd n.ºs 1; 2 e 3 do anexo 14).
- b) Em 9 processos (vd. n.ºs 1; 2; 5; 6; 8; 10; 11; 12 e 14 do anexo 14), os serviços municipais adotaram medidas adequadas de tutela da legalidade urbanística perante a realização de obras ilegais ou em violação da licença de construção, levantando os respetivos processos de contraordenação e procedendo ao embargo das obras (vd. n.ºs 5, 8, 10, 11 e 14 do anexo 14), notificando os infratores para regularização da situação. Contudo, somente em 2 casos foi reposta a legalidade, integralmente (vd. n.º 12 do anexo 14) ou só parcialmente (vd. n.º 11 do anexo 14).
- c) Relativamente a 1 das queixas – n.º 4 do anexo 14 –, não obstante os factos respeitarem à ocupação indevida do domínio público, o Município não executou as medidas de tutela da legalidade determinadas em 2011.
- d) O indeferimento dos pedidos de legalização de obras, apresentados no âmbito do direito de audição e defesa, por tais obras não serem passíveis de licenciamento (face aos instrumentos de ordenamento do território em vigor ou por ocuparem parcelas de terreno do domínio público) – vd. n.ºs 8, 11 e 19 do anexo 14 - não determinou, por parte do Município, a adoção de medidas de tutela da legalidade, não obstante estas terem sido propostas pelos serviços de fiscalização.
- e) Constataram-se, ainda, entre os serviços a quem incumbe a fiscalização, a apreciação de projetos ou a gestão e controlo do património municipal, deficiências/insuficiências de comunicação/ articulação entre esses serviços, o que originou a ocorrência de largos períodos de tempo em que não foram realizadas quaisquer diligências processuais (vd. n.ºs 4, 6, 8, 10 e 14 do anexo 14).

Anexo 14

2.4.1.3.2. PROCESSO EX-IGAL N.º 111100-2/2000

Conforme resulta da análise constante do **Anexo 12**, a CMS deferiu ilegalmente o pedido de licença de construção de uma moradia no **lote 4** da operação de loteamento a que se reporta o alvará de loteamento emitido a 17/out/94, sob o n.º 25/94.

A Direção Regional do Ambiente e Ordenamento do Território-Lisboa e Vale do Tejo (DRAOT-LVT), na sequência de idêntica denúncia à recebida pela ex-IGAL, pronunciou-se a propósito das questões aí suscitadas, através de parecer de 11/mar/2003, onde conclui que o edifício do lote 4 “vem contrariar, em algumas das suas características, o regulamento do alvará de loteamento n.º 25/94 e o RGEU”.

Na sequência daquele parecer e da notificação ao presidente da CMS, por parte da ex-IGAL, para que, em face da nulidade do ato de licenciamento da obra de construção, procedesse à regularização da situação, foram apresentadas alterações ao alvará de

loteamento, aprovadas por despachos do Presidente da CMS, de 06/mar/2006, 02/jun/2006 e 23/set/2006, conforme aditamento, de 10/out/2006, ao alvará do loteamento n.º 25/94.

O pedido de autorização de construção da moradia do lote 4, apresentado em novembro de 2006, após a aprovação do aditamento ao alvará de loteamento n.º 25/94, foi deferido por despacho do Presidente da CMS, de 14/Abr/2007.

Porém, **é nulo este despacho, nos termos do art.º 68.º a) do DL n.º 555/99, de 16/dez, com as alterações do DL n.º 177/2001, de 04/jun**, uma vez que:

- a) Ao contrário do que determina o regulamento do loteamento, a construção da cave não resultou do aproveitamento das condições topográficas do terreno, correspondendo antes à criação de mais um piso habitável, o qual cumpre as condições legais de habitabilidade previstas nos artigos 65.º e 77.º do RGEU. A realização de trabalhos de escavação e remodelação do terreno que originaram fachadas totalmente desafogadas, a sul, nascente e poente do edifício, os vãos de janela projetados, visíveis a partir de todos os alçados, os quais detêm características de ventilação e iluminação semelhantes aos vãos de janela projetados para os pisos superiores e, sobretudo, o pé direito livre superior a 2,70m do piso designado por cave, comprovam que foram construídos três pisos acima do solo.
- b) Não foi contabilizada para a área de construção da moradia, a área do sótão que, detendo pé direito mínimo regulamentar e dispondo de condições de iluminação natural, ventilação e salubridade, reúne condições de habitabilidade.

Confirma-se também em diversas informações dos serviços da autarquia local a situação ilegal, suscitada pelo denunciante, **de ocupação por alguns dos lotes de terrenos dos domínios público e privado do Município** e, também, áreas de terrenos privados, resultantes de erros de implantação (áreas e limites) dos lotes.

Esses erros terão resultado da deficiente instrução do pedido de licenciamento da operação de loteamento, desde logo, por o requerimento não ter sido instruído com a planta síntese do loteamento, indicando o polígono de base para a implantação dos edifícios, devidamente cotado e referenciado, em cumprimento do disposto no artigo 5.º alínea a) do Decreto-Regulamentar n.º 63/91, de 29/nov, aplicável à data da apreciação do pedido de licenciamento.

Anexos 12 e 12-A

Analisadas as alegações apresentadas pela autarquia local, **no âmbito do contraditório**, não vimos fundamentos que justificassem a alteração das conclusões expostas.

Anexos 16 e 17

2.4.1.3.3. PROCESSO EX-IGAL N.º 111100-5/2009

O projeto de arquitetura relativo à construção de três moradias, apresentado no âmbito do processo de obras n.º 847/2005, foi aprovado por deliberação de 20/mar/2006, tendo o pedido de licença sido deferido por despacho, de 12/mai/2007. Foi ainda aprovado o projeto de alterações, por despacho do Presidente da CMS, de 28/mai/2011.

Porém, a nosso ver, é nulo o despacho de licenciamento das obras de construção, nos termos do art. 68.º, alínea a) do DL n.º 555/99, de 16/dez, com as alterações do DL n.º 177/2001, de 04/jun, tendo em conta os fundamentos desenvolvidos no **Anexo 13** e que aqui apresentamos resumidamente.

Com efeito,

- a)** De acordo com a memória descritiva do projeto de arquitetura, as três moradias, "(...) *contíguas e funcionalmente ligadas entre si pela existência de partes comuns do prédio (...)*", serão submetidas ao regime de propriedade horizontal.
- b)** Ora, a comunhão a que se alude na memória descritiva do projeto e no requerimento que submete o pedido ao regime da propriedade horizontal reporta-se a aspetos meramente acessórios. A alusão às partes comuns a todas as frações respeita, afinal, apenas ao caminho privado de acesso às moradias destinando-se a utilização daquele arruamento comum a permitir o acesso ao logradouro de cada uma das moradias, os quais dispõem de zona de circulação e estacionamento automóvel próprios, e não à ligação funcional entre elas. O que sobressai com toda a clareza, da planta de implantação e das restantes peças gráficas do projeto é que as designadas "frações autónomas", são, na verdade, três edifícios autónomos. Para além da evidente divisão física dos lotes, a leitura das peças gráficas do projeto mostra que cada uma das frações dispõe de logradouro privativo, área de estacionamento, entrada e saída próprias e, num caso, piscina. A individualização de cada uma das moradias releva também em aspetos construtivos e nas infraestruturas projetadas.
- c)** O licenciamento da construção de edifícios funcionalmente autónomos, perfeitamente individualizados, num prédio rústico, consubstancia uma operação de loteamento porque tem como efeito o fracionamento desse prédio em unidades autónomas destinadas a construção [cfr. Artigo 2º, alínea i) do DL n.º 555/99].
- d)** Não tendo sido precedido por operação de loteamento, o licenciamento das obras de edificação não determinou, para os promotores, os encargos com a TRIU, nem os decorrentes da urbanização do solo (não houve cedências de terrenos para o domínio público municipal, nem a realização de obras de urbanização ou o pagamento de compensações ao município – cfr. artigos 43.º n.º 1 e 44.º n.ºs 1 e 4 do RJUE -, por essa operação urbanística não ser considerada, nos termos do Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação do concelho de Sintra, como obra de impacte semelhante a loteamento).

Consequentemente, nesta operação urbanística foram liquidadas apenas as taxas devidas por emissão da licença de construção, no valor de € 5 317,60, deixando de se arrecadar cerca de, pelo menos, € 8 291,43, a título de compensação e € 23 324,13, a título de Taxa de Realização de Infraestruturas Urbanísticas.

Assim, **os atos de licenciamento** da construção das três moradias isoladas, que permitiram a realização de operação de loteamento sem observância do adequado procedimento de licenciamento, **são nulos**, em face do disposto no artigo 68.º, alínea a) do DL n.º 555/99, de 16/dez.

Anexos 13 a 13C

As alegações proferidas pela autarquia local²⁸, no exercício do **direito do contraditório**, não justificam a alteração do sentido da apreciação efetuada, porque não são expostos novos factos nem argumentos.

Não deixaremos, contudo, de referir que o art.º 1438.º-A do Código Civil visou possibilitar a aplicação do regime das partes comuns da propriedade horizontal a partes comuns de unidades ou frações autónomas combinadas em edificações distintas, isoladas, unifamiliares ou multifamiliares. Trata-se, tão-só, da aplicação do regime da propriedade horizontal a conjuntos edificados contíguos, quando entre estes exista uma ligação funcional. No caso concreto, não é patente qualquer ligação funcional entre as moradias em causa e a aplicação de tal regime que disciplina relações jurídicas reais não dispensa o procedimento de loteamento, quando está preenchido o conceito normativo previsto no art.º 2.º, i) do DL n.º 555/99, de 16/dez.

Anexos 16 e 17

2.4.2. PROCESSOS DE DESTAQUE

2.4.2.1. ASPETOS GERAIS

Foram analisados vinte e quatro processos de pedidos de destaque e de emissão da respetiva certidão, cujo registo de entrada nos serviços ocorreu entre os anos de 2009 e 2013.

Verificou-se em todas as situações analisadas que, por parte dos serviços técnicos do Município, é emitida informação a propósito dos pedidos formulados, designadamente, quanto à observância das normas legais e regulamentares em vigor e demais

²⁸ "(...) o que caracteriza uma operação de loteamento urbano, como operação urbanística, é dele resultarem lotes, e, como tal, novas unidades prediais destinadas a edificação urbana. Era entendimento desta Câmara na altura, à semelhança de outras autarquias que, nas operações urbanísticas em causa, não obstante dar origem a novas unidades prediais, estas não originariam a constituição de lotes urbanos. Com a alteração ao regime da propriedade horizontal, introduzida pelo decreto-lei n.º 267/94, de 25 de outubro, que aditou o artigo 1438.º-A ao Código Civil, passou-se a admitir a construção de vários prédios dentro do mesmo terreno – ou artigo matricial – desde que se tratasse, de prédios contíguos. Assim, foi entendimento à data, que os processos em apreço dispunham de características próprias que permitiam qualificá-los como frações autónomas, nomeadamente, pela existência de uma parte comum de acesso, com implantação de infraestruturas comuns, redes de drenagem pluvial e doméstica, ramal único de abastecimento de águas e saídas próprias para uma parte comum e desta para a via pública".

condicionalismos impostos pelo art.º 6.º n.º 4 do DL n.º 555/99, no que respeita a destaques de parcelas em áreas situadas dentro dos perímetros urbanos (todos os processos analisados respeitam a operações de destaque em áreas situadas dentro dos perímetros urbanos).

De um modo geral, os pedidos analisados cumprem o disposto no artigo 6.º n.º 4 do RJUE por se verificar que respeitam ao destaque de uma única parcela de prédio com descrição predial e que as duas parcelas resultantes do destaque confrontam com arruamentos públicos.

Quanto à sua organização, assinala-se que nem sempre os documentos que compõem os processos administrativos em causa se encontram integralmente rubricados e numerados e/ou arquivados por ordem cronológica, e, num ou noutro caso, torna-se ilegível a identificação de alguns dos autores, quer das informações administrativas, quer dos despachos autorizadores.

2.4.2.2. PROCESSO CD/50689/2013

Relativamente ao processo em epígrafe²⁹, embora o despacho do Presidente da CMS, em 25/abr/2013, a autorizar o destaque de uma parcela de terreno com 104 m² do prédio urbano com a área total de 240 m², inserido em área urbana de génese ilegal (AUGI), delimitada nos termos da Lei n.º 91/95, de 02/set, não esteja ferido de qualquer invalidade, alerta-se para o facto de que a legalização das construções existentes nas parcelas destacada e sobranse só poderá ocorrer em conformidade e após a entrada em vigor do instrumento que titule a operação de reconversão – loteamento ou plano de pormenor, nos termos do artigo 50.º da citada Lei n.º 91/95 - e que está sujeita ao regime jurídico previsto no artigo 50.º Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro.

2.4.3. CONTRAORDENAÇÕES URBANÍSTICAS

Da análise quadro seguinte, relativo à situação em 31/dez/2013, dos processos pendentes e concluídos entre 2009 e 2013, distribuídos por anos de instauração, resulta que, entre 01/jan/2009 e 31/dez/2013, foram **instaurados 3366** procedimentos de contraordenação relacionados com eventuais ilegalidades urbanísticas e que, em 31/dez/2013, encontravam-se **pendentes 2928 processos**, dos quais 130 respeitantes a anos anteriores a 2009.

²⁹ Pedido de destaque de parcela situada na Av. Brasil, Casal de Cambra, sita em área delimitada como Área Urbana de Génese Ilegal (AUGI) .

Quadro 1

**Situação em 31/dez/2013 dos processos de
contraordenação urbanística**

Ano	Instaurados	Concluídos	Pendentes	Taxa de Pendência
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)/(2)
De anos anteriores		945	130	
2009	592	123	469	79%
2010	811	145	666	82%
2011	962	205	757	79%
2012	707	88	619	88%
2013	294	7	287	98%
SOMA	3366	1513	2928	

Fonte: Listagem de processos de contraordenação fornecidos pelo Município de Sintra

Sobressai também o facto das taxas de pendência de processos de 2009, 2010 e 2011, isto é, dos processos instaurados há mais de 2 anos (com referência a 31 de dezembro de 2013) serem muito elevadas – iguais ou superiores a 79%.

O Quadro revela ainda que **foram concluídos**, entre 2009 e 2013, **1513 processos**, dos quais 945 respeitam a anos anteriores a 2009. Considerando os instaurados no mesmo período obtemos uma taxa de conclusão de processos média de 50%.

Por sua vez, o **Quadro 2**, que apresentamos de seguida, informa-nos sobre **as causas de conclusão** dos 1513 processos concluídos entre 2009 e 2013:

Quadro 2

Processos de contraordenações urbanísticas concluídos entre 2009/2013

Discriminação do n.º de Processos por Causas de Conclusão						
Ano	C/ decisão administrativa de admoestação	C/aplicação de coima e/ou sanções acessórias	Prescrição da coima	Prescrição do Procedimento	Por outros motivos	TOTAL
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7) =(2)+(...)+(6)
De anos anteriores	8	859	1	77	0	945
2009	2	96	0	6	19	123
2010	2	63	0	3	77	145
2011	7	92	0	6	100	205
2012	2	54	0	1	31	88
2013	0	0	0	0	7	7
SOMA	21	1164	1	93	234	1513
	1%	77%	0%	6%	15%	100%

Fonte: Listagem de processos de contraordenação fornecidos pelo Município de Sintra

Da análise deste quadro decorre que em 77% (1164) dos processos concluídos foram aplicadas coimas e/ou sanções acessórias e em 6% (93) prescreveu o procedimento.

Dos restantes 256 processos, 15% (234) foram concluídos por outros motivos³⁰; 1% (21) tiveram decisão administrativa de admoestação e num processo ocorreu a prescrição da coima.

De acordo com informação prestada pela autarquia local também **estão pendentes em tribunal 220 processos.**

Na análise de 69 processos de contraordenação, incluídos na amostra, não detetámos irregularidades procedimentais ou substanciais. Revelaram sim uma manifesta lentidão na sua instrução, traduzida em largos meses sem que tivesse ocorrido qualquer movimento processual.

A título exemplificativo, tenham-se presente as seguintes situações:

- Processos n.ºs 1-2539-2012; 1-12-2013 e 1-8-2013, em que decorreram mais de 120 dias, entre a data da instauração do processo de contraordenações e a data da notificação ao infrator, para exercício do direito de audição e defesa³¹.
- Processos n.ºs 1-17-2013 e 1-18-2013, com despachos para notificação aos infratores, de 14/mai/2013 e de 12/ago/2013, respetivamente, e que, à data da análise dos processos, em 04/nov/2014, ainda não tinham sido efetuadas aquelas notificações.
- Processos n.ºs 1-7-2013, 1-8-2013, 1-9-2013, 1-10-2013 e 14-10-2013, relativamente aos quais não havia qualquer movimento/impulso processual, desde maio de 2013.

Tais situações põem em causa, designadamente, o cumprimento do princípio da celeridade processual, previsto no artigo 57º do CPA e são potenciadoras do risco de extinção dos procedimentos de contraordenação,³² por prescrição, como aconteceu em relação a um número significativo de processos, como referimos atrás.

Relativamente a esta matéria, o Presidente da CMS, **no âmbito do contraditório**, esclarece que a delonga na instrução/conclusão dos processos de contraordenação esteve relacionada com o diminuto número de juristas afetos à unidade orgânica e a ausência de ferramentas informáticas de apoio. Estes problemas estão resolvidos, através do *sistema de gestão integrada de contraordenações* e mediante o reforço da equipa. O MS está a fazer um esforço para recuperar o atraso verificado através de triagem e controlo sistemático dos processos.

2.4.4. MEDIDAS DE TUTELA DA LEGALIDADE URBANÍSTICA

Foram analisados 16 processos administrativos onde foi proposta a adoção de medidas de tutela da legalidade (**o embargo, a demolição, a reposição de terreno na**

³⁰ Vg. Infrator desconhecido, decisão judicial, falta de notificação, irregularidades processuais, óbito.

³¹ Nos termos do disposto no artigo 50.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27/out.

³² Nos termos do artigo 27.º do Decreto-lei n.º 433/82 de 27/out, com as alterações introduzidas pelos DL n.º 356/89, de 17/out, DL n.º 244/95 de 14/set, DL n.º 323/2001 de 17/dez, e pela Lei n.º 109/2001, de 24/dez.

situação anterior e a cessação de utilização), na sequência da prática de ilícitos urbanísticos.

As medidas que envolvem a demolição de edificações ou a reposição de terrenos no seu estado anterior apenas foram determinadas quando as obras realizadas se mostravam insuscetíveis de legalização, em respeito pelo disposto no art.º 106.º do DL n.º 555/99, de 16/dez.

Em relatório elaborado a 20/mar/2013, pela então Diretora do Departamento de Polícia Municipal, refere-se que o modelo de fiscalização adotado no Município envolve um *controlo verificativo* (ou concomitante) das operações urbanísticas, no quadro de inspeções periódicas e vistorias aos locais da obra e um controlo sucessivo (ou “*a posteriori*”).

Relativamente aos processos de obras analisados no âmbito da amostra selecionada, não recolhemos evidência, designadamente nos registos dos livros de obras arquivados nos respetivos processos administrativos, da realização do referido *controlo verificativo*.

Refira-se que o reforço do *controlo sucessivo* da fiscalização, ao qual alude o referido relatório, não pode descuidar a fiscalização das operações urbanísticas no decurso da respetiva execução de forma a assegurar, precisamente, que, em caso de incumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis, serão desencadeadas, em tempo útil, medidas de tutela da legalidade urbanística.

Constatou-se ainda o seguinte:

- ✓ Em algumas situações, a adoção de medidas de tutela da legalidade urbanística por parte do Município, levou os infratores a desencadear os procedimentos necessários à legalização das obras ou a cessar a utilização ilegal;
- ✓ Sem prejuízo disso, numa parte significativa dos processos analisados, em particular os relativos a queixas/denúncias/participações, não se promoveu oportunamente o impulso processual tendo em vista a efetivação das adequadas medidas de tutela de legalidade aprovadas – *cfr. a este propósito o referido no item 2.4.1.3.1., alíneas b) a f).*

A autarquia local não questionou as conclusões da IGF quanto à demora na instrução dos processos e à oportunidade do impulso processual para efetivação das adequadas medidas de tutela da legalidade aprovadas tendo, relativamente aos processos mencionados no **anexo 15**, indicado a sua atual situação. Verifica-se, em alguns casos, que já houve desenvolvimento processual, permanecendo os restantes na situação detetada no decurso da auditoria.

2.5 SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

O levantamento efetuado na autarquia e os testes realizados permitiram confirmar a existência de insuficiências e fragilidades diversas no sistema de controlo interno

instituído na autarquia local, designadamente as a seguir discriminadas, para além de outras já evidenciadas ao longo deste projeto de relatório - *cf. itens 2.4.1.1., 2.4.1.3., 2.4.2.3.1., 2.4.3. e 2.4.4 -*, a maioria das quais já se encontram sinalizadas no relatório de auditoria interna n.º CI-1/2011 e respetivo relatório de acompanhamento³³:

- O cálculo dos valores das taxas a cobrar é efetuado manualmente em documento designado *folha de taxaço*, não sendo discriminadas as normas regulamentares que determinam a aplicação dos valores apresentados;
- O procedimento de liquidação das taxas não é objeto de ato liquidatário autónomo e a referida *folha de taxaço* não integra a informação final dos serviços sobre a qual é exarado o ato de licenciamento;
- A folha de cálculo utilizada para apurar os valores a cobrar a título de compensações - *cf. art. 145º do RMUECS* - não permite uma leitura direta para o fator A2 (área de cedência, calculada nos termos da Portaria n.º 216-B/2008, de 3/mar) e não especifica os elementos que entram para o cômputo daquele fator. O procedimento descrito confere pouca clareza e transparência no apuramento dos valores em causa e na respetiva notificação aos particulares;
- Os procedimentos administrativos respeitantes a controlo prévio das operações urbanísticas são instruídos em papel, o que torna demorado o respetivo acesso, sobretudo, quando estão em causa processos já arquivados e dificulta o acesso à informação prestada por cada serviço, por parte dos restantes serviços intervenientes no procedimento;
- Nos pedidos de realização de operações urbanísticas são, por vezes, utilizadas minutas que não se adaptam às operações pretendidas;
- Noutros casos, os pedidos são instruídos de forma deficiente não contendo documentos que deveriam ser apresentados aquando da submissão do pedido para realização das operações urbanísticas e, noutros casos ainda, os pedidos de emissão dos alvarás não são instruídos em conformidade com as Portarias n.º 232/2008, de 11/ mar e n.º 216-E/2008, de 3/mar.
- Os sistemas de informação que envolvem vários serviços (jurídico, património, gestão e fiscalização) não são eficientes, denotando-se deficiente/falta de comunicação/articulação, o que origina demora no cumprimento dos prazos processuais;
- A segurança dos processos evidencia algumas fragilidades decorrentes da falta de regulamentação da sua acessibilidade e organização, agravadas pela existência de documentos indevidamente arquivados e sem numeração sequencial;

³³ Cfr. Relatório de Auditoria Interna às taxas e preços cobrados pelo departamento de urbanismo, realizada pelo Gabinete Municipal de Auditoria, em agosto de 2011, e Relatório de acompanhamento desta auditoria, datado de dezembro de 2012.

- Regista-se a ausência de relatórios periódicos sobre os diferentes tipos de processos, designadamente, sobre a evolução da sua situação e as causas dos atrasos registados na sua instrução e decisão.
- Inexiste um sistema de *software* de gestão desmaterializada dos processos urbanísticos, contrariamente ao disposto no RJUE (v. art.º 8.º-A do DL n.º 26/2010, de 30/mar e do DL n.º 136/2014, de 09/set e Portaria n.º 216-A/2008) e no artigo 58.º do RMUECS.

A autarquia local, **no âmbito do contraditório**, refere que se encontra em reformulação o atual modelo organizativo e práticas administrativas relativas a processos de operações urbanísticas.

Os procedimentos adotados e aqueles que estão em fase de implementação visam a liquidação oficiosa das taxas mediante ato administrativo autónomo, a gestão desmaterializada dos processos e a prevenção das insuficiências detetadas na circulação da informação entre os vários serviços.

Anexos 16 e 17

3 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Na sequência do atrás exposto, afigura-se pertinente relevar as seguintes conclusões e recomendações:

3.1. INDICADORES FINANCEIROS		
CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.1.1. As receitas urbanísticas, no montante de M€ 389,31, no quinquénio 2009/2013, representaram 55% e 46% das receitas, respetivamente, correntes e totais do Município.</p>	2.2.2	
<p>3.1.2. Entre 2009 e 2013 registou-se uma diminuição de 2,5% da receita urbanística, contrariamente à receita corrente e total.</p> <p>Essa diminuição está associada à diminuição do número de operações urbanísticas aprovadas e a medidas de redução/isenção de taxas aprovadas, naquele período.</p>	2.2.2.	
<p>3.1.3. Os impostos diretos, no montante de M€ 377,91, representaram 97% da receita urbanística e registaram um aumento de cerca de M€ 1,2, entre 2009 e 2013.</p> <p>As taxas municipais devidas pela aprovação de loteamentos e obras (54,5%) e das compensações urbanísticas em numerário (45,5%), no montante de M€ 11,401, contribuíram apenas com os restantes 3 % da receita urbanística e registaram um decrécimo de quase 69%.</p>	2.2.2	
<p>3.1.4. O investimento da Câmara Municipal na urbanização (infraestruturas urbanas e equipamentos público: M€ 81,149), no período de 2009 a 2013, representou 94% do investimento total e registou um decrécimo de cerca de M€ 3,8 (20,6%).</p>	2.2.3.	
<p>3.1.5. A receita urbanística (impostos, taxas e compensação) serviu para financiar integralmente o investimento na urbanização, com referência ao período de 2009/2013, e ainda outras despesas (correntes e de capital).</p> <p>Porém, a receita relacionada com a</p>	2.2.3.	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
aprovação de operações urbanísticas não contribuiu com mais do que 14,8% , no mesmo período, para as despesas com o investimento municipal na urbanização.		
3.1.6. Não foi possível determinar o contributo anual da taxa devida pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas (TRIU) , no investimento realizado em infraestruturas urbanísticas, pelo facto de essa receita não estar discriminada no orçamento municipal.	2.2.3.	A) Que a CMS diligencie no sentido de a TRIU ser relevada autonomamente dentro da rubrica 04.01.23.02. da classificação da receita.
3.2. PLANOS MUNICIPAIS E REGULAMENTOS URBANÍSTICOS		
CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.2.1. O sobredimensionamento dos espaços urbanos, urbanizáveis e de indústria , no PDM de 1999, em revisão, gera riscos de dispersão da urbanização e sobrecarga do erário municipal com a realização das necessárias infraestruturas urbanísticas.	2.1. e 2.3.1.	B) Que os órgãos da autarquia, na aprovação, revisão e execução dos Planos, e através da sua política fiscal de incentivos, privilegiem a consolidação dos núcleos urbanos existentes e a rentabilização das infraestruturas e equipamentos municipais.
3.2.2. A gestão urbanística do território municipal tem sido feita com base, essencialmente, no PDM. Só a área central do Cacém dispõe de planeamento mais detalhado - Plano de Pormenor.	2.3.1.	C) Que a CMS privilegie a execução do PDM com base em planos municipais ou instrumentos de planeamento com maior detalhe (v.g. PP, PU, U.O.P.G).
3.2.3. A autarquia não dispõe de sistema de informação que forneça dados agregados para um adequado acompanhamento da execução dos planos urbanísticos, bem como do financiamento das infraestruturas, equipamentos públicos e espaços verdes e de utilização coletiva.	2.2.1.	D) Que a CMS implemente os mecanismos de informação adequados ao acompanhamento da execução dos planos urbanísticos e do financiamento da urbanização.
3.2.4. A análise da fórmula de cálculo da Taxa devida pela realização, manutenção e reforços de infraestruturas urbanísticas (TRIU), prevista no art.º 139.º do RMUECS , revela que o peso da área bruta de construção (Abc) no valor da taxa é manifestamente inferior ao da Área total do terreno (Att) , apesar de aquela ter, em geral, um maior impacto nas infraestruturas que servem as operações urbanísticas.	2.3.2.	E) Que a CMS pondere a revisão da fórmula de cálculo da TRIU de modo a adequar o peso da Abc e da Att da operação urbanística no valor dessa taxa, em função do seu maior ou menor impacto nas infraestruturas que servem a operação urbanística.

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.5. Na fórmula de cálculo da TRIU considera-se, no valor de PPI, o investimento relativo apenas a alguns equipamentos públicos.</p> <p>A fórmula de cálculo da TRIU prevista no RMUECS inclui apenas os loteamentos e as obras de impacte semelhante a loteamento e impacte relevante, omitindo as restantes obras de edificação, apesar destas também deverem contribuir para o financiamento dos custos com a realização, manutenção e reforço das infraestruturas que as servem, nos termos do RJUE.</p>		<p>F) A fórmula de cálculo da TRIU deve refletir, no valor do PPI, o investimento relativo a todos os equipamentos públicos.</p> <p>G) O RMUECS deve incluir na fórmula de cálculo da TRIU as obras de edificação, sujeitando essas operações urbanísticas àquela taxa, nos termos do RJUE, sem prejuízo do poder dos órgãos da autarquia local aprovarem isenções dessa taxa, desde que estas sejam devidamente fundamentadas.</p>
<p>3.2.6. A fórmula da compensação prevista no art. 145.º do RMUECS não reflete o custo de execução das infraestruturas, que, na sua falta, seria o promotor a realizar, mas o do terreno em que as mesmas estão implantadas.</p>	2.3.2.3.	<p>H) Que a CM diligencie no sentido da fórmula de cálculo da compensação, na parte relativa às infraestruturas, ser ajustada, de modo a que essa fórmula inclua o valor equivalente aos custos da execução das infraestruturas, que o promotor foi dispensado de realizar por já existirem.</p>
<p>3.2.7. A redução, em 2013, de 75% da compensação urbanística, nos termos do art.º 19.º-D do RTTORMS, em vigor no ano de 2013, viola o princípio da igualdade de tratamento dos promotores urbanísticos, na medida em que os beneficiários dessa redução são privilegiados relativamente àqueles que fazem as cedências previstas na lei, no âmbito da operação urbanística aprovada.</p>	2.3.2.3.	<p>I) Que os órgãos municipais, no futuro, não aprovem isenções ou reduções da compensação urbanística, de modo a não privilegiar os promotores urbanísticos dispensados das cedências no âmbito das operações urbanísticas aprovadas.</p>
3.3.GESTÃO URBANÍSTICA		
CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.3.1. PROCESSO OB N.º 484/2010 - O contrato de disponibilização de estacionamento, em regime de avença, renovável trimestralmente, celebrado no âmbito do "projeto de alteração e reabilitação da antiga pensão Bristol", não garante o cumprimento da imposição legal do n.º exigível de lugares de estacionamento públicos.</p>	2.4.1.1.	<p>J) Que a CMS promova a alteração do contrato em questão, designadamente da cláusula que admite a cessação a todo o tempo da cláusula de renovação trimestral da avença, no sentido da modificação dessa cláusula estar dependente de aprovação prévia pela Câmara Municipal, que deve sempre assegurar a disponibilização pela operação urbanística do n.º de lugares de estacionamento público exigidos legalmente.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.3.2. PROCESSO OB 128/2012 - A operação urbanística não foi precedida do necessário licenciamento de operação de loteamento, por respeitar à construção de dois edifícios funcionalmente autónomos, perfeitamente individualizados a erigir num mesmo prédio.</p>	2.4.1.2.	<p>K) A CMS deverá declarar a nulidade do despacho de 12/mai/2012, do Presidente da Câmara, e adotar as medidas de tutela de legalidade urbanística devidas.</p>
<p>3.3.3. PROCESSO EX-IGAL N.º 111100-2/2000-LOTEAMENTO COM ALVARÁ 25/94</p> <p>A) Da construção de cave na moradia do Lote 4, resultou, ilegalmente, a criação de mais um piso habitável, pois reúne as condições legais de habitabilidade previstas nos artigos 65.º e 77.º do RGEU.</p> <p>B) Não foi contabilizada, para a área de construção da moradia, como devia, a área do sótão, pois este reúne condições de habitabilidade.</p> <p>C) Confirma-se a situação ilegal de ocupação, por alguns dos lotes, de terrenos dos domínios público e privado do Município e, também, áreas de terrenos privados, resultantes de erros de implantação (áreas e limites) dos lotes.</p>	2.4.1.3.2.	<p>L) A CMS deverá declarar a nulidade do despacho de 14/abr/2007, do Presidente da Câmara, e adotar as medidas de tutela de legalidade urbanística devidas.</p> <p>M) A CMS deverá intimar os particulares titulares dos lotes em causa, para que desocupem as áreas que integram o domínio público.</p>
<p>3.3.4. PROCESSO EX-IGAL N.º 111100-5/2009.</p> <p>A construção de três moradias funcionalmente autónomas num prédio rústico, tendo como efeito o fracionamento desse prédio em unidades autónomas, tinha que ser precedida de licenciamento de operação de loteamento.</p> <p>É nulo o despacho do Presidente da CMS, de 12/mai/2007, nos termos do art. 68.º, alínea a) do DL n.º 555/99, de 16/dez, com as alterações do DL n.º 177/2001, de 04/junho.</p>	2.4.1.3.3.	<p>N) A CMS deverá declarar a nulidade do despacho de 12/mai/2007, do Presidente da Câmara, e adotar as medidas de tutela de legalidade urbanística devidas.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.3.5. PROCESSO CD/50689/2013. Apesar da autorização do destaque da parcela de terreno em causa, a legalização das construções existentes nas parcelas destacada e sobranete, em AUGI, só poderá ocorrer em conformidade e após a entrada em vigor do instrumento que titule a operação de reconversão da AUGI – loteamento ou plano de pormenor.</p>	2.4.2.2.	<p>O) Aquando do eventual pedido de legalização das construções existentes nas parcelas destacada e sobranete, deverá o Município atender que essa legalização só poderá ocorrer no âmbito do instrumento que titule a operação de reconversão da AUGI.</p>
<p>3.3.6. Entre 01/jan/2009 e 31/dez/2013, foram instaurados 3366 procedimentos de contraordenação relacionados com eventuais ilegalidades urbanísticas e concluídos 1513.</p> <p>Em 31/dez/2013, encontravam-se pendentes 2 928 processos.</p> <p>Nessa data havia, pelo menos, 79% de processos pendentes instaurados há mais de 2 anos.</p> <p>Foram concluídos, entre 2009 e 2013, apenas cerca de 50% do n.º de processos instaurados nesse período.</p>	2.4.3.	<p>P) A CMS deverá tomar as medidas adequadas a um controlo sistemático do movimento e situação dos processos, dando especial atenção aos processos que se encontrem em vias de prescrição, quer quanto ao respetivo procedimento, quer quanto à prescrição da coima.</p>
<p>3.3.7. Foram aplicadas coimas e/ou sanções acessórias em 72% dos processos concluídos.</p> <p>Em 6% dos processos concluídos, prescreveu o procedimento.</p>	2.4.3.	
<p>3.3.8. Os processos de contraordenação analisados revelam uma manifesta lentidão na sua instrução, traduzida em largos meses sem qualquer movimento processual.</p>	2.4.3.	
<p>3.3.9. As medidas de tutela da legalidade urbanística que envolveram a demolição de edificações ou a reposição de terrenos no seu estado anterior apenas foram determinadas, quando as obras realizadas eram insuscetíveis de legalização.</p> <p>Contudo, numa parte significativa dos processos analisados, em particular os relativos a queixas/denúncias/participações, não se promoveu oportunamente o impulso processual tendo em vista a efetivação das adequadas medidas de</p>	2.4.4.	<p>Q) A CMS deverá assegurar a aplicação oportuna das medidas de tutela da legalidade urbanística</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
tutela de legalidade aprovadas.		
3.4. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO		
CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.4.1. O levantamento efetuado e os testes realizados permitiram confirmar um conjunto de insuficiências no sistema de controlo interno instituído na autarquia, algumas já evidenciadas ao longo deste projeto de relatório, a maioria das quais foram sinalizadas também em relatório de autoria interna. Entre essas situações, destacam-se:</p> <p>3.4.1.1. O cálculo dos valores das taxas a cobrar é efetuado manualmente e não são discriminadas as normas regulamentares que determinam a aplicação dos valores apresentados.</p>	2.5.	R) A CMS deverá promover as medidas adequadas no sentido de serem parametrizadas as taxas aplicáveis nos diferentes processos urbanísticos, com referência às respetivas normas regulamentares, tornando possível a sua autoliquidação, nos termos do RJUE.
<p>3.4.1.2. O procedimento de liquidação das taxas não é objeto de ato de liquidação autónomo.</p>	2.5.	S) A CMS deverá diligenciar no sentido de cada liquidação oficiosa das taxas aplicáveis nos processos urbanísticos serem objeto de ato administrativo autónomo pela entidade competente, para o efeito.
<p>3.4.1.3. A instrução dos processos respeitantes ao controlo prévio das operações urbanísticas é efetuada em papel e a sua tramitação, ao contrário de exigido no RJUE, não foi ainda desmaterializada, o que torna demorado e dificulta o acesso à informação prestada por cada serviço, por parte dos restantes serviços intervenientes no procedimento.</p>	2.5.	T) Deve ser adotada, com a brevidade possível, a gestão desmaterializada dos processos urbanísticos.
<p>3.4.1.4. A demora na elaboração das informações técnicas e/ou dos ofícios expedidos pelos serviços camarários, detetada em algumas situações, impediu o cumprimento dos prazos legalmente estabelecidos para a notificação da decisão e/ou das pretensões.</p>	2.4.1.1	U) A CMS deverá promover as medidas adequadas a prevenir o incumprimento dos prazos legais, no caso, dos relacionados com os processos urbanísticos.
<p>3.4.1.5. Regista-se alguma fragilidade nos procedimentos instituídos em matéria de circulação da informação que envolve vários serviços, evidenciada pela deficiente/falta de comunicação/articulação, o que origina demora no cumprimento dos prazos</p>	2.5.	V) A CMS deverá promover as medidas adequadas a prevenir as insuficiências detetadas na circulação da informação entre os vários serviços.

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
processuais.		
3.3.1.6. Numa parte significativa dos processos analisados, em particular os relativos a queixas/denúncias/participações, não se promoveu oportunamente o impulso processual tendo em vista a efetivação das adequadas medidas de tutela de legalidade aprovadas.	2.4.4.	X) A CMS deverá instituir procedimentos sistemáticos de controlo da execução das decisões tomadas no âmbito dos diferentes processos, designadamente das relacionadas com as medidas de tutela de legalidade urbanística.
3.4.1.7. Os livros de obras das operações urbanísticas verificadas não contêm informação da fiscalização municipal , (apenas contêm informação dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento), o que evidencia fragilidades no respetivo controlo interno.	2.4.1.1. e 2.4.1.3.1.	Y) A CMS deverá promover a intervenção dos serviços de fiscalização no decurso da execução das operações urbanísticas.
3.4.1.8. Nem sempre os documentos que compõem os processos administrativos se encontram integralmente rubricados e numerados e/ou arquivados por ordem cronológica, e nem sempre se mostra legível a identificação dos autores das informações administrativas e/ou dos despachos.	2.4.2.3.1.	X) A CMS deverá instituir procedimentos sistemáticos relativos à organização dos processos e à identificação dos subscritores de informações e despachos.

4 PROPOSTAS

Atento todo o exposto, propõe-se:

4.1. A remessa deste Relatório e respetivos Anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Sintra, com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos do previsto no n.º 2, alínea o), do artigo 35.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12/set.

4.2. Que a Câmara Municipal, no prazo de 60 dias, a contar da data da receção deste relatório, informe a IGF sobre o estado de implementação das recomendações efetuadas, juntando a respetiva evidência documental, nos termos previstos no artigo 22.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, de 5/abr/2010, publicado no DR, 2.ª série, de 12/abr.

A Equipa,

LISTA DE ANEXOS

ANEXO 1	INSTRUMENTOS GESTÃO TERRITORIAL EM VIGOR
ANEXO 2	EVOLUÇÃO DA RECEITA URBANÍSTICA (2009/2013)
ANEXO 3	EVOLUÇÃO DAS DESPESAS PAGAS COM INVESTIMENTOS MUNICIPAIS EM INFRAESTRUTURAS URBANAS E EM EQUIPAMENTOS PÚBLICOS
ANEXO 4	INDICADORES ORÇAMENTAIS (2009/2013)
ANEXO 5	TAXA DEVIDA PELA REALIZAÇÃO, REFORÇO E MANUTENÇÃO DAS INFRAESTRUTURAS URBANAS – PESO DA ABC
ANEXO 6	TAXA DEVIDA PELA REALIZAÇÃO, REFORÇO E MANUTENÇÃO DAS INFRAESTRUTURAS URBANAS – PESO DA ATT
ANEXO 7	SIMULAÇÃO DA COMPENSAÇÃO DEVIDA PELO FACTO DA OPERAÇÃO URBANÍSTICA JÁ ESTAR SERVIDA DE INFRAESTRUTURAS EM OPERAÇÕES URBANÍSTICAS EM QUE VARIA APENAS O FACTOR A2
ANEXO 8	SIMULAÇÃO DA COMPENSAÇÃO DEVIDA PELO FACTO DA OPERAÇÃO URBANÍSTICA JÁ ESTAR SERVIDA DE INFRAESTRUTURAS EM OPERAÇÕES URBANÍSTICAS EM QUE VARIA APENAS O N.º DE FOGOS
ANEXOS 9 e 9A	UNIVERSO E AMOSTRA DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS ANALISADAS
ANEXO 10	LOTEAMENTO 23/2000 – FALTA DE LIQUIDAÇÃO DE TAXAS
ANEXOS 11 a 11B	PROCESSO OB 128/2012 - CONSTRUÇÃO DE DUAS MORADIAS UNIFAMILIARES.
ANEXO 12 e 12A	PROCESSO EX-IGAL N.º 111100-2/2000
ANEXOS 13 a 13C	PROCESSO EX-IGAL 111100-5/2009
ANEXO 14	RESUMO DA SITUAÇÃO DOS PROCESSOS OBJETO DE QUEIXA/DENÚNCIA
ANEXO 15	MEDIDAS DE TUTELA DA LEGALIDADE (2009/2013)
ANEXO 16	RESPOSTA DA ENTIDADE AUDITADA
ANEXO 17	ANÁLISE DA RESPOSTA DA ENTIDADE AUDITADA