



MUNICÍPIO DE CAMINHA

Exma. Senhora
Subinspetora-Geral da
Inspeção-Geral de Finanças
Dr.ª Ana Paula Barata Salgueiro
igfinancas@igf.gov.pt

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
		124/GAP	04.07.2017

ASSUNTO: CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL DA AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE CAMINHA – URBANISMO
(Proc. n.º 2015/234/A5/508)

Em resposta ao vosso email de 20 de junho de 2017, remetemos, em anexo, O Contraditório da Auditoria ao Município de Caminha relativa ao processo em epigrafe.

Agradecemos que nos confirme a receção deste email.

Com os nossos melhores cumprimentos,

O Vice-Presidente da Câmara Municipal,



CONTRADITÓRIO DA AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE CAMINHA

Proc. Nº 2015/234/A5/508

O documento em análise refere-se ao projeto de relatório elaborado pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF), tocante à auditoria identificada em assunto, e ao abrigo do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, e dos artigos 19º e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da Inspeção-Geral de Finanças, aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5 de abril, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, publicado no Diário da República, 2ª Série, de 12 de abril, remete para o contraditório deste município.

O documento subdivide-se em duas partes, corpo principal e anexos. O corpo principal aborda todas as situações que foram objeto de inspeção com especial enfoque, nas matérias relacionadas com o urbanismo (regulamentos, receitas, gestão urbanística, fiscalização e medidas de tutela de legalidade urbanística). Na segunda parte e sobre a forma de anexos são detalhadamente analisados os casos particulares entre eles os que dizem diretamente respeito a este serviço (DUPOE) que nos propomos analisar pela mesma ordem.

Faremos a abordagem seguindo os pontos indicados no Relatório.

2.1 – Planeamento Territorial e expansão urbana

Sobre este tema estamos de acordo com a análise feita. Efetivamente, foram estes os pressupostos que determinaram o processo de Revisão do PDM que encetamos e que ficou concluído com a publicação do novo PDM de Caminha feita em 14 de Fevereiro de 2017 através do Aviso nº 1712/2017. O sobredimensionamento das áreas de expansão urbana, a falta de rigor cartográfico e a ausência de PMOT foram devidamente acautelados nesta revisão. De salientar que este processo tinha sido iniciado em 13 de Fevereiro de 2006. Em 2013, quando assumimos funções na Câmara, nem a proposta REN – Reserva Ecológica Nacional – estava, ainda, aprovada. Desde então




percorremos todo esse caminho no sentido de, com a máxima brevidade, dispormos de um instrumento de Planeamento Territorial ajustado. Os objectivos foram muito mais adequados à situação real e adotaram-se os elementos cartográficos mais evoluídos nesta data. Adotaram-se os novos conceitos expressos na nova Lei de Bases do Ordenamento do Território – Lei 31/2014 de 30 de Maio, no novo RJIGT – DL 80/2015 de 14 de Maio e os novos Critérios de Classificação e Reclassificação do Solo – Decreto Regulamentar 15/15. Integraram-se as preocupações mais recentes de Defesa da Floresta contra Incêndios e integraram-se, já, em PDM, as disposições dos Planos Especiais de Gestão do Território. Consideraram-se as seguintes opções estratégicas:

- Não alargar os perímetros urbanos
- Estimular a colmatação de espaços livres nos perímetros urbanos
- Estimular a infraestruturização de espaços urbanos aumentando a sua funcionalidade
- Promover o turismo, aproveitando o facto de cerca de um terço do território ser classificado
- Criar condições para a localização de indústrias em espaço ordenado para aproveitamento da proximidade ao porto de Viana do Castelo
- Manter as características rurais, em articulação com a ocupação turística, das freguesias mais interiores.

Pode dizer-se que Caminha tem, hoje, um dos mais modernos PDM's completamente de acordo com a legislação vigente.

2.2.1 – Regulamento de Urbanização e Edificação

O Regulamento de Urbanização e Edificação que encontramos quando assumimos funções no Executivo estava completamente desajustado e não cumpria as normas para que fosse válido. Por isso, uma das primeiras preocupações foi promover a sua revisão e adequação às normas vigentes. Promovemos a revisão do RMUEC respeitando o processo de consulta pública



e a publicação em Diário da República. Trata-se do Regulamento nº 304/2015 publicado no DR 2ª Série 4 Nº 108 – 4 de Junho de 2015. Além disso, promovemos uma ampla divulgação das disposições nele adotadas.

2.2.2 – Regulamento e Tabela de Taxas de Urbanização do Concelho de Caminha

O Regulamento e Tabela de Taxas de Urbanização do concelho de Caminha, também identificado como TMU, em vigor até 29/07/2015, foi revogado por via da entrada em vigor de novo Regulamento de Cobrança de Taxa pela Realização, Manutenção e Reforço de Infraestruturas Urbanísticas (TMU)¹. Tal como com o RMUEC, este regulamento percorreu todos os seus trâmites, nomeadamente a discussão pública e a publicação em Diário da República.

As restantes taxas urbanísticas vão ser, proximamente, alvo de revisão. Só não se fez ainda esta revisão e adequação por se ter dado prioridade à informatização de todos os procedimentos relativos ao licenciamento de obras particulares. Aproveitando a circunstância da entrada em vigor do novo PDM e aproveitando a melhor qualidade do suporte de informação geográfica entendemos que seria a oportunidade para a implementação de novas ferramentas que melhorem o rigor da análise e a produtividade das equipas.

Relativamente ao ponto 2.3 não se nos oferece nenhum comentário.

2.4 – Gestão Urbanística

No que diz respeito ao ponto 2.4 a nossa apreciação é a seguinte

Processo 242/2005 (Anexo 3)

O diferendo de áreas evidenciado, entre a área registada e assumida em quadro sinóptico = 2.300,00m² e a área apurada em auditoria = 2.120,00 m² é fruto de uma apreciação minuciosa não comum na apreciação dos projetos apresentados em suporte de papel.

¹ Publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 95, de 17 de maio de 2016



Na apreciação do projeto de arquitetura efetuada pelo município, não é feita a digitalização das peças gráficas apresentadas em suporte de papel e a sua medição através de programa de edição de desenho (Autocad), conforme utilizado em contexto de auditoria. A aferição de distâncias e áreas é efetuada por recurso a uma qualquer régua de medição. Atendo à configuração da parcela também não se mostra possível aferir com este rigor os 2120,00m² apurados pela IGF, contrariamente aos 2.300,00 m² defendido no levantamento topográfico.

O pedido de licenciamento foi submetido apenas em suporte de papel e segundo as escalas convencionais.

Pelas mesmas razões a incorreta integração da pretensão em espaço urbanizável de alta densidade resulta da utilização dos recursos possíveis e da falta de rigor da demarcação feita pelo autor do projeto de arquitetura. Reconhece-se ainda assim que os serviços municipais deveriam ter redobrado cuidados para que essa delimitação fosse detentora do rigor que se impunha.

Relativamente à alegada utilização de áreas em três processos distintos com prejuízo para as decisões tomadas no caso em apreço, soblinha-se novamente a ausência de instrumentos de análise (cadastro predial por exemplo) que permitissem evitar tais erros. Não era prática habitual dos serviços “cruzar” os limites dos prédios da área envolvente (teria que ser sempre um processo manual), evitando-se dessa forma maior delonga na análise dos processos.

Processo 7/2008 (Anexo 4)

A argumentação destes serviços para a não cedência do valor mínimo das áreas para espaços verdes e equipamentos, apurado pela IGF, prende-se com o entendimento que sempre foi seguido no sentido de se estabelecer uma relação entre a percentagem das áreas exigíveis e a área de construção acima do solo. Por essa razão vinham a ser excluídas para essa contabilização as áreas em cave, assim como as áreas das piscinas e todas as que não tivessem expressão volumétrica. A IGF conclui no mesmo sentido, conforme explicação transmitida no momento da inspeção.



Desconhece-se a origem da interpretação que foi sendo seguida. Certo é que pese embora as mudanças de executivos e de dirigentes ao longo da vigência do PDM de 1995, e bem assim o facto de terem ocorrido outras inspeções a este serviço, nunca se viu alterada nem posta em causa esta leitura/interpretação da norma.

Permitimo-nos ainda assim julgar que a sua adoção se prende com a aparente relação entre o texto da norma do artigo 29.º do RPDM, que associa a percentagem de cedências à “área total de pavimentos”, com a definição da “área bruta de construção” do artigo 6.º do mesmo RPDM.

Processos 149/2008, 49/2014 e 35/2012 (Anexos 5, 9 e 7)

A aceitação de áreas já integradas no domínio público e fruto de cedências gratuitas dos proprietários é uma prática que vem sendo seguida por este município, como por outros (Viana do Castelo, Vila Nova de Cerveira, Valença).

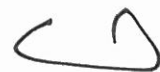


6.6 - Nº de fogos	T0	T1	T2	T3	T4	T5+	
6.7 - Nº Máximo (outras unidades funcionais)							
6.8 - <u>Área anteriormente cedida e a considerar para efeitos de índice de construção</u>							
6.9 - Área não pertencente ao prédio, a infraestruturar (m2)							
6.10 - Área não pertencente ao prédio, a infraestruturar e a considerar para efeitos de índice de construção (quando aplicável nos termos dos regulamentos em vigor) (m2)							

Extrato da minuta do quadro sinóptico para a edificação disponível pela Câmara Municipal de Viana do Castelo no seu site oficial www.cm-viana-castelo.pt

E nunca mereceu até à data reparos de qualquer espécie quanto à metodologia e prática seguidas (em que se incluem ações em tribunal administrativo ou mesmo ações inspetivas anteriores aos serviços de urbanismo).

Se é certo que a câmara o fez, não é certo que se trate de uma prática indiscriminada e sem as devidas cautelas. Refira-se ainda que a possibilidade das juntas de freguesia emitirem declarações desta natureza não fez com que a câmara admitisse tais declarações sem o necessário apuramento da verdade



em relação às mesmas. Por isso, a referência ao facto de tal possibilidade não integrar as competências das juntas de freguesia, parece-nos que não vinga, na medida que tais declarações não são vistas como elemento obrigatório ou fundamental ou vinculativo, mas antes como um documento de apoio à decisão. Em muitos casos estas declarações não foram aceites porque com recurso a outros meios (cartografia antiga e outros elementos disponíveis) se apurou área diferente. Mas sobre este último aspeto e quanto à referência feita pela IGF, residiam dificuldades acrescidas pois, como é sabido, nem sempre as empreitadas que deram lugar a tais cedências gratuitas eram da iniciativa da câmara municipal pois não raras vezes se tratavam de empreitadas promovidas pelas juntas de freguesias. Portanto, entediam estes serviços que as juntas de freguesia continuavam a ser as mais idóneas para atestar aquelas cedências que, para mais, bem se sabe nunca foram nem são, na maioria dos municípios, objeto da devida transmissão para o domínio público municipal (sabe-se da dificuldade, até de manter atualizado o património do domínio privado).

Finalmente e nesse pressuposto afigurava-se a não penalização dos proprietários, incluindo tais áreas no apuramento do COS.

Note-se ainda, que na maioria das situações e atento a dimensão tipo da propriedade neste município, tal aceitação traduz-se num acréscimo de área brutas de construção pouco expressiva, como a própria IGF reconhece num dos casos inspecionados (processo 149/08), sem que daí decorra um evidente benefício para o particular nem um escandaloso prejuízo para o território municipal. Em caso algum se viram ultrapassados outros índices designadamente a cêrcea ou desrespeitadas as servidões eventualmente existentes.

Poderá ainda acrescentar-se que em algumas situações tal acréscimo corresponde ao somatório de áreas equivalente às áreas de varandas ou alpendres, que pouco acrescentam a um eventual benefício do particular, caso assim se queira concluir.

Diferencial apurado pela IGF no cálculo de taxas:



Processo 49/2014

O diferencial da TMU deve-se mais uma vez aos métodos de medição utilizados pelos serviços e pela IGF (régua versus Autocad).

O diferencial da compensação resulta do entendimento da IGF relativamente à necessidade de a cedência de 25% da área de pavimentos incidir também sobre os pisos em cave conforme argumentação nossa nos processos 7/2008 e 1/2010.

Processo 35/2012

Pelas mesmas razões – metodologia de medição, existe uma variação, mas que, no presente caso resulta em benefício do município (estaremos a falar de uns meros 9,00m² medidos com recurso a régua sobre suporte de papel).

O diferencial da compensação resulta do entendimento da IGF relativamente à necessidade de a cedência de 25% da área de pavimentos incidir também sobre os pisos em cave conforme argumentação nossa nos processos 7/2008 e 1/2010.

Processo 1/2010 (Anexo 6)

Remete-se para a resposta dada à análise ao processo 7/2008 atendendo a que os pressupostos que apontam para a decisão são os mesmos (não cedência do valor mínimo das áreas para espaços verdes e equipamentos).

Quanto ao erro de liquidação e cobrança do valor da TMU e falta de aplicação do valor corretivo fixado no n.º 2 do artigo 5.º do RTMU, depreendeu-se nesta data que tal se deveu exclusivamente a uma alteração inexplicável ocorrida na formatação da folha de cálculo utilizada para o efeito.

Processo 66/2014 (Anexo 10)

O diferencial das taxas e compensações cobradas conforme defendido pela IGF e que ora se mostra em benefício da câmara, ora em prejuízo, deve-se



apenas aos métodos de medição utilizados pelos serviços e pela IGF (régua versus Autocad).

Processos 20/2006 e 61/2013 (Anexos 11 e 8)

Constata-se que nesta fase e após publicação do PDM, a situação reportada tem enquadramento no novo regulamento.

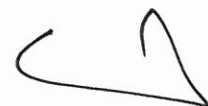
Situação específica de não arrecadação de taxas urbanísticas e compensações devidas pelas operações urbanísticas (Anexo 12)

De acordo com o entendimento da IGF esta decisão de redução das taxas configura uma verdadeira alteração ao regulamento que deveria ter sido submetida a procedimento específico (apreciação pública e publicação na 2.^a serie do DR).

A conclusão do projeto de relatório aponta para a necessidade da câmara efetuar a cobrança do valor em falta (2.697,15€) envolvendo um total de 12 processos.

Como esclarecimento convém ter presente o seguinte:

- 1) O conceito de “reabilitação urbana” adotado é discutível. Senão, vejamos:
 - a) em momento algum, na deliberação que foi tomada em Assembleia Municipal e na informação que a suportou, se faz qualquer enquadramento legal ou, sequer, qualquer referência ao regime jurídico da reabilitação urbana (RJRU). Daí que se entenda que o mesmo tinha um sentido e um alcance mais lato;
 - b) a referência feita pretendeu apenas que a “reabilitação urbana” pudesse incluir todas as ações que são comumente conhecidas pelo feito indutor de renovação. Ou seja: todos os atos que, de algum modo, concorram para a melhoria das condições físicas e funcionais das edificações [pre]existentes;
- 2) Não se alcançam as conclusões retiradas pela IGF quanto ao teor da deliberação tomada, porquanto a mesma é explícita em relação ao



- objeto e ao âmbito de aplicação da medida: “redução de 50% do valor das taxas aplicáveis às operações urbanísticas que promovam obras de ampliação, reconstrução ou alteração de edifícios ou conjuntos”. E aqui diremos que para a sua aplicação o único pressuposto era a obrigatoriedade de haver uma edificação [pre]existente.
- 3) Mais: tal medida tinha ainda por objeto todas as operações urbanísticas situadas no núcleo histórico de Caminha. Ou seja: as obras de ampliação, reconstrução, de alteração, mas também as demais previstas no art. 2º do RJUE (as novas construções, as demolições, a conservação, etc.)
 - 4) Também não se vê em que medida o despacho proferido em 03.04.2013 e solicitado a pretexto de esclarecimento interno, tenha alterado o conteúdo ou o âmbito e objeto da deliberação tomada em AM, na medida em que o mesmo, com todo o rigor, apenas esclarece sobre os processos que se encontravam em curso à data da deliberação, não se vendo que para tal fosse necessário que o documento voltasse àquela AM.

Denúncia relativa ao Município de caminha – obras ilegais e muro (Anexo 13)

O projeto de relatório não conclui no sentido da câmara dever adotar qualquer procedimento.

Denúncia de irregularidades em construção de habitação – freguesia de Seixas – Caminha (Anexo 14)

O projeto de relatório não conclui no sentido da câmara dever adotar qualquer procedimento.

Denúncia contra a câmara municipal de Caminha relativa ao processo camarário 52/14 (Anexo 15)



O projeto de relatório não conclui no sentido da câmara dever adotar qualquer procedimento.

2.5 – Fiscalização e processos de contraordenação

A análise apresentada está correta. É efetivamente uma área que requer atenção especial. Esta matéria será alvo de atenção futura.

2.6 – Medidas de tutela da legalidade urbanística

Estas situações requerem a devida ponderação. De notar que a maior parte das situações denunciadas ou detetadas são suscetíveis de regularização. A reposição da legalidade urbanística deve fazer-se, na medida do possível, com equilíbrio. Contudo, situações há que a única solução é mesmo a demolição. Mas estas são situações raras. Acresce a tudo isto que estando em processo de revisão o PDM não faria sentido promover demolições que, mais tarde, poderiam ser aceitáveis. Em todo o caso este é o domínio em que a ponderação terá de ser grande.

2.7 – Sistema de Controlo Interno

Importa referir algumas alterações, entretanto, ocorridas neste domínio. Conforme se disse atrás estamos a implementar um novo sistema de acompanhamento dos processos. Para o efeito, imediatamente a seguir à aprovação do novo PDM desenvolvemos a adaptação de uma aplicação informática com o redesenho de circuitos, níveis de responsabilidade e classificação dos atos a analisar.

Em resultado disso, a questão da figura do gestor de procedimentos está contemplada.

Os casos em que se verificou a não verificação da caducidade de licenças ou a não rejeição liminar estão hoje acautelados através de um controlo muito mais eficaz. Mereceram, inclusivamente, um tratamento especial nesta passagem para o suporte informático dos processos de licenciamento.

Também como já se disse, o novo PDM utiliza as ferramentas mais atuais de SIG's – Sistema de Informação Geográfica, o que garante que as situações verificadas na vigência do anterior PDM de deficiência no controlo camarário dos licenciamentos urbanísticos não voltarão a repetir-se. O pedido de licenciamento apresentado em formato digital é sobreposto aos instrumentos existentes e a aferição é perfeita.

A questão de os projetos de arquitetura terem sido avaliados por técnicos sem a habilitação legal ocorreu até 2014. A Lei 31/2009 previa um período transitório de 5 anos para promover a devida adaptação. Foi isso que se fez no Município de Caminha. A partir desse prazo dos 5 anos todos os processos são apreciados por técnicos com a devida qualificação profissional.

A partir do momento em que fomos alertados para o facto de não estar a ser cumprido o art.º 100º do CPA passamos a cumprir escrupulosamente esta disposição.

De igual modo hoje a nota de liquidação de taxas é sempre remetida ao requerente.

Já a questão da rotatividade é mais difícil de garantir. Efectivamente o quadro técnico é reduzido e nalgumas valências – arquitectura por exemplo – é difícil garantir esta rotatividade. Em todo o caso, o responsável da Divisão verifica todas as propostas antes de as submeter a decisão.

No que se refere ao Plano de Gestão de Riscos é um domínio que teremos de trabalhar. O Plano existente é muito incipiente e, por isso, está prevista a sua revisão. É uma matéria de grande importância que requer a devida atenção. Estamos atentos e, proximamente, trabalharemos este tema.

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a final vertical stroke with a small hook at the top.

