

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE SETÚBAL

Controlo do Urbanismo

Relatório n.º 2202/2015

Proc. n.º 2014/173/A5/400

Dezembro de 2015

Independência

InteGridade

ConFiança

FICHA TÉCNICA

NATUREZA	Auditoria de legalidade
ENTIDADE AUDITADA	Município de Setúbal
FUNDAMENTO	Plano de Atividades da IGF
ÂMBITO	Janeiro de 2011 a junho de 2014
OBJETIVOS	Verificar a legalidade da gestão urbanística do Município, nas suas componentes administrativa, financeira e patrimonial, bem como a fiscalização das operações urbanísticas, e apreciar o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da Autarquia, nos aspetos relacionados com o urbanismo.
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. Foram adotados os 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 institucional, através do envio do projeto de relatório à entidade auditada, cuja resposta foi recebida na IGF, através de <i>e-mail</i> , a 6/out/2015.
CICLO DE REALIZAÇÃO	Out/2014 – set/2015
DIREÇÃO	SIG - Ana Paula Barata Salgueiro CdE, em Direção Operacional - Belmiro Morais
EQUIPA	Coordenação: CdE - Helena Lopes Execução: Inspetor - Mário Pereira da Silva

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



AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE SETÚBAL

- CONTROLO DO URBANISMO

Relatório nº 2202/2015

PARECER:

Concordo com o presente relatório, designadamente com as propostas constantes do ponto 4. (fls. 41). Proponho, adicionalmente, a sua submissão a despacho de S. E. o Secretário de Estado do Orçamento, com sugestão de subsequente envio, para conhecimento, a S. E. o Secretário de Estado das Autarquias Locais.
À consideração superior.

Concordo com este relatório, salientando as suas Conclusões e Recomendações, a fls. 31/40.
À consideração superior.

DESPACHO:

Concordo.

Remeta-se a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento para homologação e encaminhamento a Sua Exa o Secretário de Estado das Autarquias Locais.

RELATÓRIO N.º 2202/2015

PROCESSO N.º 2014/173/A5/400

**AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE SETÚBAL
CONTROLO DO URBANISMO**

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Tendo em conta as evidências obtidas (**Anexos 1 a 12**), a análise e avaliação das mesmas (**Cap. II**) e os resultados do procedimento de contraditório, exercido pelo Município de Setúbal (MS), de concordância geral (**Anexo 13**), os principais resultados desta auditoria, que abrangeu o triénio 2011/2013 e o 1.º semestre de 2014, são, em síntese, os seguintes:

1.1. Na vigência do Plano Diretor Municipal (PDM) de 1994, cuja revisão se encontra em curso, foram aprovados 10 planos municipais de ordenamento do território - v.g. Plano de Pormenor (PP) ou Plano de Urbanização (PU) -, que abrangem apenas 8% da área urbana prevista no PDM, o que revela uma fraca atividade de planeamento do Município.

Reduzida atividade de planeamento territorial

1.2. Regista-se o sobredimensionamento das áreas de expansão urbana no PDM de 1994 face à evolução demográfica, o que tem gerado riscos de dispersão da urbanização e sobrecarga do erário municipal com a realização das necessárias infraestruturas urbanísticas.

Sobredimensionamento dos perímetros urbanos

1.3. Apesar da redução do solo urbano em cerca de 43%, a Revisão, em curso, do PDM de 1994, ainda permite um acréscimo de população de 26%, valor muito superior ao crescimento demográfico de 6,36%, registado entre 2001 e 2011.

Sobredimensionamento do solo urbano na Revisão do PDM, apesar da sua redução em 43%

1.4. Entre 2011 e 2014, a receita urbanística, constituída por impostos (M€ 103,17) e taxas (M€ 3,67), representou 46,5% da receita corrente municipal e 40,45% da receita total do Município e financiou integralmente o investimento municipal em infraestruturas urbanísticas (M€28,64), no triénio 2011/2013 e o 1.º semestre de 2014.

Receita urbanística:

M€ 107

Investimento em infraestruturas urbanísticas:

M€ 29

1.5. A receita obtida com a cobrança da Taxa Municipal de Urbanização (TMU), entre 2011 e o 1.º semestre de 2014, no montante de m€ 946,87, contribuiu com 3,3% para o investimento municipal em infraestruturas urbanísticas, revelando-se, por isso, manifestamente reduzido o seu contributo para o financiamento dessas infraestruturas.

**Receita da TMU:
m€ 947**

**Contributo insignificante da TMU para o investimento municipal em infraestruturas urbanísticas:
3,3%**

1.6. O Regulamento de Edificação e Urbanização do Município de Setúbal (REUMS), de 2013, carece de atualização em função das alterações, entretanto, introduzidas no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE).

Falta de atualização do REUMS

1.7. O Regulamento de Taxas e Outras Receitas do Município de Setúbal (RTORMS), aprovado anualmente, não tem sido objeto de publicação no Diário da República, o que gera a ineficácia jurídica das suas normas

Falta de publicação no DR do RTORMS

1.8. Registou-se a violação de normas do RPDM em 2 dos 23 processos urbanísticos analisados, o que determina a nulidade dos atos que aprovaram as respetivas operações urbanísticas.

Violação do RPDM: 9% das operações urbanísticas analisadas

1.9. Dos 469 processos de contraordenação instaurados pelo MS, no período auditado, 194 ainda se encontravam em tramitação, representando 41% dos procedimentos contraordenacionais, o que revela alguma demora na sua instrução e decisão.

Atraso na instrução e decisão de processos de contraordenação

1.10. Das 336 medidas de tutela da legalidade urbanística, 321 respeitam a ordens de demolição, que não foram concretizadas em 24 dos 29 processos analisados, no âmbito da amostra.

Taxa de execução de ordens de demolição: 17%

1.11. O Regulamento do Sistema de Controlo Interno (RSCI) não contempla quaisquer procedimentos de controlo na área do Urbanismo.

Foram detetadas situações reveladoras de insuficiências e fragilidades do sistema de controlo interno, designadamente:

- Deficiente organização dos processos, que não apresentam uma numeração sequencial e cronológica dos documentos;
- Falta de enquadramento regulamentar das taxas aplicáveis, nas folhas de liquidação, com referência às normas do Regulamento e/ou Tabela de Preços;
- Falta de evidência de controlo/conferência do cálculo das taxas;
- Falta de formalização do ato administrativo de liquidação das taxas pela entidade competente;
- Falta de fundamentação da omissão da assinatura pelos arguidos de autos de notícia;

RSCI: ausência de procedimentos de controlo em matéria urbanística

Insuficiências e fragilidades do sistema de controlo interno

- Arquivamento indevido do processo contraordenacional por regularização da situação que lhe deu origem;
- Falta de liquidação e cobrança de custas em processos de contraordenação que terminaram com aplicação da pena de admoestação.

1.12. O Município não tem procedido à elaboração de Relatório Anual sobre a monitorização e aplicação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

**PGRCIC:
Falta de monitorização**

2. A Autarquia acolheu positivamente a generalidade das conclusões e recomendações formuladas pela IGF, disponibilizando-se a promover a respetiva implementação, registando-se, apesar disso, divergências de natureza técnica quanto a uma matéria específica constante do Quadro seguinte.

Sem prejuízo do que antecede, tenha-se presente que a CMS não remeteu à IGF as evidências das medidas já tomadas no âmbito das recomendações formuladas no projeto de relatório.

**Acolhimento pela
Autarquia da
generalidade das
recomendações**

QUADRO SÍNTESE DOS RESULTADOS DA AUDITORIA
MATÉRIAS EM QUE SE REGISTAM DIVERGÊNCIAS DE NATUREZA TÉCNICA

OBSERVAÇÕES/CONCLUSÕES	Ref. item do relatório	RECOMENDAÇÕES	Ref. item do relatório	POSIÇÃO DA ENTIDADE AUDITADA (Anexo)	POSIÇÃO DA IGF (Anexo)	VALOR CORRECÇÕES (MIL €)
Inobservância dos parâmetros urbanísticos previstos nos artigos 64º e 65º, nº 2 e no Anexo X do Regulamento do Plano de Ordenamento da Orla Costeira (POCC) Sintra-Sado, nomeadamente, área máxima de ocupação, cêrcea máxima admitida e número de pisos, no âmbito do processo de obras n.º 46/2012.	3.9.	Regularização da situação, sob pena de promoção, junto do TAF competente, da declaração de nulidade do ato de aprovação da operação urbanística.	3.H	Anexo 13	Anexo 8	

ÍNDICE

Lista de siglas e abreviaturas	7
Lista de figuras.....	8
1. Introdução	9
1.1. Fundamento.....	9
1.2. Objetivos	9
1.3. Âmbito.....	10
1.4. Metodologia.....	10
1.5. Constrangimentos	12
1.6. Contraditório	12
2. Resultados da auditoria.....	13
2.1 Planeamento territorial e expansão urbana.....	13
2.2 Taxas Urbanísticas e Impostos Municipais	16
2.3. Regulamentos Municipais	18
2.3.1. Regulamento do PDM.....	18
2.3.2. Regulamentos dos Planos de Pormenor	19
2.3.3. Regulamento de Edificação e de Urbanização.....	20
2.3.4. Regulamento de Taxas.....	20
2.4. Gestão Urbanística	21
2.4.1. Considerações gerais.....	21
2.4.2. Operações urbanísticas	22
2.4.3. Destaques.....	27
2.5. Fiscalização municipal e contraordenações urbanísticas.....	27
2.6. Medidas de tutela de legalidade urbanística.....	32
2.7. Controlo Interno	33
2.7.1. Regulamento de Controlo Interno.....	33
2.7.2. Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.....	33
3. Conclusões e Recomendações.....	35
4. Propostas.....	41
Lista de anexos	42

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

€	Euros
AM	Assembleia Municipal
CM	Câmara Municipal
CMS	Câmara Municipal de Setúbal
CPA	Código do Procedimento Administrativo
DAFRH	Departamento de Administração Geral, Finanças, e Recursos Humanos
DGT	Direção-Geral do Território
DIFAJ	Divisão de Fiscalização e Apoio Jurídico
DIFISC	Divisão de Fiscalização e Contraordenações
DIGU	Divisão de Gestão Urbanística
DIPU	Divisão de Planeamento Urbanístico
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
HA	Hectare
IGAL	Inspeção-Geral da Administração Local
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LBPOTU	Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo
M²	Metro Quadrado
MS	Município de Setúbal
NCI	Norma de Controlo Interno
NFU	Núcleo de Fiscalização Urbanística
PCMS	Presidente da Câmara Municipal de Setúbal
PDM	Plano Diretor Municipal
PMOT	Plano Municipal de Ordenamento do Território
POOC	Plano de Ordenamento da Orla Costeira
PP	Plano de Pormenor
PROTAML	Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa
PU	Plano de Urbanização
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
REUMS	Regulamento de Edificação e Urbanização do Município de Setúbal
RGCO	Regime Geral das Contraordenações
RGTA	Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais
RJGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
RPDMS	Regulamento do Plano Diretor Municipal de Setúbal
RTORMS	Regulamento de Taxas e Outras Receitas do Município de Setúbal
SNIT	Serviço Nacional de Informação Geográfica
TMU	Taxa Municipal de Urbanização
TRIU	Taxa pela Realização, Manutenção e Reforço de Infraestruturas Urbanísticas
UE	Unidade de execução

LISTA DE FIGURAS

Quadro 1 - Evolução demográfica do Município.....	14
Quadro 2- Perímetros urbanos do PDM Vs evolução demográfica	14
Quadro 3 - Perímetros urbanos da revisão do PDM vs evolução demográfica	15
Quadro 4- Peso das taxas urbanísticas e impostos municipais na receita municipal - 2011- jun/2014.....	16
Quadro 5 - Taxas urbanísticas cobradas - 2011-jun/2014	17
Quadro 6 - Custo das infraestruturas - 2011-jun/2014.....	18
Quadro 7 - Universo de contraordenações - 2011-jun/2014.....	28

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento

A presente auditoria foi realizada em cumprimento do Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças e integra-se no Projeto "Controlo do Urbanismo na Administração Local Autárquica".

1.2. Objetivos

O **objetivo geral** desta auditoria consistiu na verificação da legalidade da atuação do Município, nos domínios do planeamento territorial e da gestão e fiscalização urbanística, nas suas componentes administrativa, financeira e patrimonial.

Nessa medida, foram prosseguidos os seguintes **objetivos específicos**:

- a) Analisar o planeamento territorial e a gestão urbanística do Município, tendo em conta os recursos financeiros afetos, procurando concluir, designadamente, sobre:
 - ❑ O dimensionamento dos perímetros urbanos e a evolução demográfica do concelho.
 - ❑ O nível de investimento municipal na urbanização.
 - ❑ A representatividade das taxas urbanísticas e dos impostos municipais sobre o património nas receitas municipais.
 - ❑ O grau de cobertura do investimento municipal na urbanização através da taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas (TRIU).
- b) Apreciar a legalidade e adequação dos regulamentos municipais com relevância para a área da gestão urbanística.
- c) Analisar o sistema de controlo interno, incluindo o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCCIC), nos aspetos relacionados com o urbanismo.
- d) Verificar a legalidade dos atos administrativos referentes a admissão e licenciamento de operações urbanísticas, bem como dos eventuais contratos e outros instrumentos jurídicos no âmbito do urbanismo e ordenamento do território do concelho de Setúbal, nomeadamente quanto à:
 - ✓ Conformidade das operações urbanísticas com os planos municipais de ordenamento do território (PMOT) em vigor e demais normas urbanísticas aplicáveis;
 - ✓ Regularidade da liquidação e cobrança das taxas urbanísticas, bem como da determinação das cedências ao domínio público municipal e das compensações pela não cedência de áreas ao Município.

- d) Analisar a regularidade da instauração, instrução e decisões municipais, em matéria de ilícitos urbanísticos, nos processos de contraordenação e na aplicação de medidas de tutela da legalidade; e
- e) Verificar a eficácia das medidas de tutela de legalidade no âmbito das operações urbanísticas.

1.3. Âmbito

Esta auditoria incidiu sobre a Câmara Municipal de Setúbal, com particular incidência nos serviços que têm a seu cargo o urbanismo (Departamento de Urbanismo), e reporta-se ao triénio 2011/2013 e ao ano de 2014, até ao mês de junho.

1.4. Metodologia

A **execução da ação** obedeceu, com os adequados ajustamentos e atualizações, que se justificaram, aos procedimentos de auditoria para controlo do urbanismo, de acordo com o respetivo guião de controlo adotado na IGF¹, de acordo com as seguintes fases:

1.4.1. Fase de planeamento

A fase de planeamento implicou, entre outros, os seguintes procedimentos:

- ❑ Levantamento e análise preliminar de informação relevante para a auditoria, nomeadamente, estrutura e orgânica dos serviços municipais, regulamentos municipais, norma de controlo interno, levantamento dos procedimentos utilizados e dos respetivos intervenientes, deliberações/despachos de delegação de competências, despachos de distribuição de pelouros pelos membros do órgão executivo, planos municipais de ordenamento do território, relação dos processos de loteamento, obras particulares, contraordenações e medidas de tutela da legalidade urbanística; e
- ❑ Seleção das amostras a analisar, dentro do respetivo universo, designadamente:
 - ✓ As operações urbanísticas licenciadas e comunicações prévias admitidas entre 1/jan/2011 e 30/jun/2014.

A definição da amostra dos processos de operações urbanísticas obedeceu à conjugação dos seguintes critérios: materialidade², tipo de operação urbanística e análise de risco.

A amostra foi constituída por 16 operações de edificação, 1 operação de loteamento e 3 alterações a operações de loteamento, num conjunto de

¹ O mencionado Guião foi aprovado por despacho de 08/mar/2013, exarado na Informação n.º 289/2013.

² Um dos critérios de seleção adotados foi o da relevância urbanística das operações, em função da respetiva área de construção licenciada, tendo-se analisado os processos de maior dimensão, de entre o universo constante da listagem fornecida pelos serviços.

141 operações aprovadas, tendo representado 89,3% da área de construção³ autorizada no período analisado (1/jan/2011 e 30/jun/2014).

(Anexo 1)

Foram ainda analisadas 3 operações urbanísticas⁴ relacionadas com denúncias pendentes na IGF.

- ✓ Os pedidos de destaque apresentados no mesmo período, tendo sido analisados 4 pedidos, correspondendo a 10,2% do universo (39 pedidos).
- ✓ Os procedimentos de contraordenação urbanística instaurados no período auditado.

A amostra integrou 16 processos, selecionados atendendo, designadamente, à natureza do infrator (particular ou empresa), ao objeto da infração e à antiguidade do processo, de modo a abranger procedimentos concluídos e procedimentos ainda em curso.

- ✓ As medidas de tutela da legalidade urbanística aplicadas, no mesmo período.

A amostra, constituída por 37 processos, representando 11% do total, foi selecionada de forma a abranger as diferentes medidas de tutela da legalidade urbanística aplicadas, a sua materialidade⁵ e análise de risco.

1.4.2. Fase de execução da ação

Nesta fase procedeu-se, essencialmente:

- À análise dos regulamentos municipais, deliberações e demais documentação relevante;
- À realização de testes substantivos com referência aos processos incluídos nas amostras;
- À elaboração do projeto de relatório; e
- Conversão do projeto de relatório em definitivo, após análise do contraditório.

1.4.3. Critérios

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

- Quadro legal aplicável, designadamente, o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE), o Plano de Ordenamento da Orla Costeira (POOC Sintra-Sado), os Planos Municipais

³ Substitui o conceito de área bruta de construção (ficha n.º 8 do Decreto Regulamentar n.º 9/09, de 29/mai).

⁴ Processo de loteamento n.º 939/2009 e processos de obras n.ºs 104/2002 e 101/2008.

⁵ Número de processos selecionados em função do total de cada tipo de medidas de tutela aplicadas.

de Ordenamento do Território (PMOT), o Regime Jurídico das Taxas Urbanísticas (RGTAU) e o Regime Geral das Contraordenações (RGC); e

- Os Regulamentos municipais, nomeadamente, a Norma de Controlo Interno (NCI), o Regulamento Municipal de Edificação e Urbanização do Município de Setúbal e o Regulamento de Taxas e Outras Receitas do Município de Setúbal e respetiva Tabela; e
- Os princípios básicos do sistema de controlo interno.

1.4.4. Técnicas

No desenvolvimento desta ação foram utilizadas as seguintes técnicas:

- Análise documental, que se traduziu, essencialmente, na análise das peças escritas e desenhadas, bem como de toda a informação constante dos processos selecionados para análise;
- Validação dos aspetos ligados à inserção das operações urbanísticas nos PMOT eficazes e à liquidação e cobrança de taxas e compensações urbanísticas;
- Tratamento e análise de dados urbanísticos e financeiros; e
- Realização de entrevistas informais.

1.5. Constrangimentos

No decurso da ação não foram detetados constrangimentos relevantes, sendo de realçar a boa colaboração prestada à equipa pelos eleitos locais e respetivos serviços municipais, em especial os afetos ao Departamento de Urbanismo.

1.6. Contraditório

O projeto de relatório foi submetido a contraditório institucional, 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 pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5/abr, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, 2.ª Série, de 12/abr.

A resposta da Autarquia ao projeto de relatório foi exercida nos termos do documento integrado no processo como Anexo 13, sob a designação de "Contraditório Institucional – Resposta da Entidade Auditada", sendo de realçar a concordância com a generalidade das conclusões e recomendações formuladas e a sua disponibilização para a respetiva implementação, não obstante as divergências quanto ao enquadramento jurídico dos factos contantes dos itens 2.4.2. b) e 3.9. deste relatório.

(Anexo 13)

2. RESULTADOS DA AUDITORIA

2.1. Planeamento territorial e expansão urbana

2.1.1. Planos Municipais de Ordenamento do Território em vigor no Município

Os planos municipais de ordenamento do território (PMOT) vigentes no território do Município de Setúbal constam de informação disponibilizada no Portal da Direção-Geral do Território (DGT)/Sistema Nacional de Informação Geográfica (SNIT).

(Anexo 2)

Desde a publicação do Plano Diretor Municipal (PDM) em vigor, ratificado pela RCM n.º 65/94, de 10/ago, há 21 anos, foram aprovados 10 planos municipais de ordenamento do território (1 Plano de Urbanização e 9 Planos de Pormenor) com o objetivo de garantir a execução programada do PDM, estando, atualmente, sujeitos a planos de urbanização e de pormenor 404,90ha da área urbana prevista no PDM (5.050,76ha) em que 961,20ha estão incluídos em unidades operativas de planeamento.

Assim, a atividade de planeamento urbanístico no Município de Setúbal abrangeu apenas cerca de 8% da área urbana do PDM, estando, contudo, em curso a elaboração de 8 Planos de Pormenor, 2 dos quais se encontram previstos no PDM em vigor, abrangendo cerca de 322ha.

(Anexos 2 a 4 e 13)

De referir que a CMS considera, conforme defendeu em contraditório, que a execução do PDM não tem que ser efetuada obrigatoriamente através de planos de maior detalhe, existindo outros instrumentos previstos no quadro legal em vigor a que pode recorrer (ex. loteamentos e unidades de execução).

A este propósito, salientamos, apenas, que a conclusão da IGF em nada colide com a resposta da autarquia local, visando, sobretudo, alertar para a necessidade da execução do PDM ser baseada em planos de maior detalhe que o PDM e, também, em Unidades de Execução, isto é, no âmbito de intervenções de conjunto, concertadas e integradas, que assegurem um desenvolvimento urbano mais harmonioso e a justa repartição de benefícios e encargos pelos proprietários abrangidos, bem como a consideração das áreas a afetar a espaços públicos ou equipamentos, no respeito dos princípios da consolidação dos núcleos urbanos existentes e da rentabilização das infraestruturas e equipamentos.

Considerando a área de solo urbanizável⁶ prevista no PDM, cerca de 23,4% desse solo encontra-se delimitado em PP/PU e Unidades de Execução (UE)⁷.

⁶ Solo destinado à expansão urbana e no qual a urbanização é sempre precedida de programação (cf. art.º 22.º, n.º 1, al. b) do DR 11/2009, de 29/mai).

Note-se, por último, que 482,22ha do solo urbanizável previsto no PDM (1.339,80ha) já se encontra urbanizado, o que corresponde a cerca de 36%.

(Anexo 5)

2.1.2. Evolução demográfica e expansão urbana prevista no PDM de Setúbal

Nas últimas três décadas a população do Concelho de Setúbal registou um aumento de 18%, tendo esse crescimento sido mais acentuado entre 1991 a 2001, com uma evolução positiva de 9,94%, conforme ilustra o quadro seguinte:

Quadro 1 - Evolução demográfica do Município

População residente (hab)				Variação (%)		
1981	1991	2001	2011	1981-1991	1991-2001	2001-2011
98366	103634	113934	121185	5,36%	9,94%	6,36%

Fonte: DIPU

Por outro lado, da análise do quadro seguinte conclui-se que o PDM de Setúbal aprovado em 1994 prevê 55,80%⁸⁻⁹ da área urbana consolidada para expansão urbana (para o prazo de 10 anos¹⁰), o que permitia no Concelho uma população de 161.469 habitantes, que ainda não se concretizou, decorridos mais de 17 anos sobre a sua entrada em vigor, pois em 2001 havia apenas 113.934 habitante e em 2011, 121.185.

Quadro 2- Perímetros urbanos do PDM Vs evolução demográfica

Município	População residente 1991	Solo urbano consolidado PDM 1994	Densidade populacional	Solo urbano de expansão PDM 1994	Potenciais novos residentes ¹¹	População Total Possível em 2001
	(hab)	(ha)	(hab/ha)	(ha)	(hab)	(hab)
	(1)	(2)	(3) = (1)/(2)	(4)	(5) = (3) x (4)	(6) = (1) + (5)
Setúbal	103.634	3.241,67	31,97	1.809,09	57.835	161.469

Fonte: DIPU

⁷ As Unidades de Execução surgiram com a publicação do RJGT em 1999 (DL n.º 380/99 de 22 de setembro), não tendo desde então sofrido alterações no conteúdo do seu articulado, pese embora as modificações introduzidas neste Regime Jurídico.

Estas Unidades constituem-se como instrumentos de programação e execução sistemática e coordenada dos Planos, regulando as intervenções urbanísticas, tendo por base a concertação e a contratualização de interesses.

Não gozando da eficácia direta e imediata dos planos em relação aos particulares, nem das operações urbanísticas, no quadro do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, encontram-se numa posição singular, assumindo contornos, simultaneamente, de figura de planeamento e de instrumento de gestão e execução urbanística.

⁸ 1.809,09ha (área urbana de expansão)/3.241,67ha (área consolidada)=55,80%.

⁹ Do total de solo urbano.

¹⁰ Cf. art.º 19.º do D.L. n.º 69/90, de 2/mar.

¹¹ Estimativa obtida com base nos seguintes pressupostos:

- Admite-se que aos espaços urbanos existentes corresponde a população residente em 1991;
- Aplica-se às zonas de expansão a densidade obtida com base na população residente em 1991.

(Anexo 6)

Conclui-se, assim, que, não obstante o crescimento populacional verificado entre 1991 e 2011, os perímetros urbanos propostos pelo PDM vigente são excedentários.

Este sobredimensionamento é contrário aos princípios da consolidação dos núcleos urbanos existentes e do faseamento controlado das áreas de expansão, que estão subjacentes à correta gestão dos recursos disponíveis e à rentabilização das infraestruturas e de outros investimentos.

2.1.3. Revisão do PDM VS Evolução Demográfica

No âmbito da sua revisão, o PDM prevê uma redução para 1.032ha de áreas de ocupação para futura expansão urbana face aos valores que constam do PDM em vigor (1.809ha), registando, assim, um decréscimo de 42,92% de solo destinado a área de expansão urbana. Apesar disso, a revisão do PDM ainda permite acréscimo populacional de 121.185 para 152.890 habitantes, conforme quadro seguinte:

Quadro 3 - Perímetros urbanos da revisão do PDM vs evolução demográfica

Município	População residente 2011	Solo urbano consolidado*	Densidade populacional	Solo urbano de expansão ¹²	Potenciais novos residentes ¹³	População Total Possível em 2021
	(hab)	(ha)	(hab/ha)	(ha)	(hab)	(hab)
	(1)	(2)	(3) = (1)/(2)	(4)	(5) = (3) x (4)	(6) = (1) + (5)
Setúbal	121.185	3.947,20	30,70	1.032,70	31.705	152.890

Fonte: DIPU

(Anexo 6)

Assim, não obstante no âmbito dos trabalhos de revisão do PDM terem sido "elaboradas projeções demográficas para o horizonte temporal do plano, que servem de suporte à definição do modelo territorial concelhio e à delimitação das reservas de solo urbano necessárias face à dinâmica demográfica atual e futura", conforme adiantou a CMS em sede de contraditório, a situação de sobredimensionamento das áreas de expansão urbana será apenas parcialmente atenuada.

(Anexo 13)

¹² Não são valores finais.

¹³ Estimativa obtida com base nos seguintes pressupostos:

- Admite-se que aos espaços urbanos existentes corresponde a população residente em 2011;
- Aplica-se às zonas de expansão a densidade obtida com base na população residente em 2011.

2.2 Taxas Urbanísticas e Impostos Municipais

O montante da receita municipal obtida através das taxas urbanísticas e dos impostos municipais, com referência aos anos de 2011 a 2014, e o respetivo peso na receita total e corrente do Município constam do quadro seguinte:

Quadro 4- Peso das taxas urbanísticas e impostos municipais na receita municipal

Un: €

RECEITAS MUNICIPAIS	2011	2012	2013	2014	2011/2014
TOTAL (1)	61.968.622,60	66.324.518,09	68.015.540,31	67.837.913,28	264.146.594,28
CORRENTE (2)	53.546.727,85	55.615.215,62	58.108.434,06	62.270.915,59	229.541.293,12
TAXAS URBANÍSTICAS (3)	1.062.079,57	1.254.434,59	712.485,10	640.218,50	3.669.217,76
IMPOSTOS MUNICIPAIS (4)	22.003.336,26	23.434.644,42	27.031.669,67	30.703.897,62	103.173.547,97
PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS NA RECEITA TOTAL (3)/(1)	1,71%	1,89%	1,05%	0,94%	1,39%
PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS NA RECEITA CORRENTE (3)/(2)	1,98%	2,26%	1,23%	1,03%	1,60%
PESO DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA TOTAL (4)/(1)	35,51%	35,33%	39,74%	45,26%	39,06%
PESO DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA CORRENTE (4)/(2)	41,09%	42,14%	46,52%	49,31%	44,95%
PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS E DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA TOTAL ((3)+(4))/(1)	37,22%	37,22%	40,79%	46,20%	40,45%
PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS E DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA CORRENTE ((3)+(4))/(2)	43,08%	44,39%	47,75%	50,34%	46,55%

Fonte: DAFRH

A análise do quadro anterior permite-nos retirar as seguintes conclusões:

- ✓ O montante total das **taxas urbanísticas** representou no período em análise **1,60% do montante global das receitas correntes e 1,39% das receitas totais do Município;**

- ✓ As receitas relativas às taxas urbanísticas sofreram um aumento de 18,11% de 2011 para 2012 e um decréscimo de 43,20% entre 2012 e 2013, e de 10,14% de 2013 para 2014;
- ✓ O montante total dos **impostos municipais** configurou, no período em análise, **44,95% do montante global das receitas correntes e 39,06% das receitas totais do Município**, tendo-se registado uma variação positiva, de 28,33%, entre 2011 e 2014, montante arrecadado.
- ✓ O montante total das **taxas urbanísticas (3,4%) e dos impostos municipais (96,6%)** representou, portanto, no período em análise, **46,55% do montante global das receitas correntes e 40,45% das receitas totais do Município**.

De registar, também, que mais de 70,3% das taxas urbanísticas arrecadadas (entre 2011 e o final do 1.º semestre de 2014¹⁴) corresponde a taxas devidas pela emissão de licenças; 28,9% à taxa municipal de urbanização e, assumindo carácter residual, 0,69% a cobrança de compensações em numerário pela não cedência de áreas destinadas a espaços verdes e equipamentos de utilização coletiva, conforme se constata no quadro *infra*:

Quadro 5 - Taxas urbanísticas cobradas - jan2011a jun2014

Un: €

TAXAS URBANÍSTICAS	2011	2012	2013	1ºSem./2014	TRIÉNIO E 1º SE. 2014	%
POR EMISSÃO DE LICENÇAS	834.312,74	913.008,34	459.783,57	97.455,82	2.304.560,47	70,39
T.M.U.	207.766,83	338.926,25	252.701,53	147.479,14	946.873,75	28,92
COMPENSAÇÕES EM NUMERÁRIO	20.000,00	2.500,00	0,00	0,00	22.500,00	0,69
TOTAL	1.062.079,57	1.254.434,59	712.485,10	244.934,96	3.273.934,22	100,00

Fonte: DAFRH

De referir, por último, que, nesse período de três anos e meio, **o contributo da receita obtida com a cobrança da taxa municipal de urbanização¹⁵**, no valor de € 946.873,75, **para a despesa realizada pelo Município com infraestruturas gerais (M€ 28,65), foi de apenas 3,3%**, conforme se verifica no quadro seguinte:

¹⁴ À data da recolha da informação ainda não estava disponível a informação relativa ao ano de 2014 e esta informação não é possível obter diretamente da análise dos mapas de execução orçamental da receita, disponível no SIIAL.

¹⁵ Constitui uma contrapartida do investimento do Município na execução, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas primárias e secundárias, nos termos do art.º 6º, nº 1, alínea a) da Lei n.º 53-E/2006, de 29/dez. (RGTAL).

Quadro 6 - Custo das infraestruturas – jan2011a jun2014

Un. €

PPI / ANO	2011	2012	2013	1ºSem./2014	TRIÉNIO E 1º SE. 2014
INFRAESTRUTURAS VIÁRIAS					
- REDE VIÁRIA	379.033,75	321.610,45	287.420,14	102.538,08	1.090.602,42
- SANEAMENTO	271.668,90	612.396,95	1.150.850,28	469.313,11	2.504.229,24
- ÁGUA	149.125,07	590.883,08	145.026,99	55.034,43	940.069,57
- RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SUBTOTAL	799.827,72	1.524.890,48	1.583.297,41	626.885,62	4.534.901,23
EQUIPAMENTOS PÚBLICOS					
- EDUCAÇÃO	1.113.834,31	1.627.056,57	1.119.447,49	177.829,06	4.038.167,43
- CULTURA	2.341.354,75	4.882.196,91	4.396.993,62	277.788,42	11.898.333,70
- DESPORTO	177.206,74	149.393,71	101.885,20	64.389,19	492.874,84
- CONVÍVIO	151.710,37	112.893,75	12.335,68	13.200,00	290.139,80
- MERCADOS	1.503.070,99	1.975.909,32	442.961,02	63.812,00	3.985.753,33
- TURISMO	809.731,40	0,00	6.136,10	5.965,50	821.833,00
- ESTACIONAMENTO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
- OUTROS	609.865,48	555.601,32	691.230,64	351.737,33	2.208.434,77
SUBTOTAL	6.706.774,04	9.303.051,58	6.770.989,75	954.721,50	23.735.536,87
ESPAÇOS VERDES	43.050,78	124.493,20	113.933,66	95.199,07	376.676,71
SUBTOTAL	43.050,78	124.493,20	113.933,66	95.199,07	376.676,71
TOTAL (INFRAESTRUTURAS-GERAIS) (1)	7.549.652,54	10.952.435,26	8.468.220,82	1.676.806,19	28.647.114,81
DESPESA TOTAL DO MUNICÍPIO (2)	61.248.138,54	67.301.022,49	62.182.369,35	29.860.940,31	220.592.470,69
DESPESA DE CAPITAL DO MUNICÍPIO (3)	15.605.315,62	22.556.746,08	17.645.727,79	5.562.594,00	61.370.383,49
PESO DO CUSTO DAS INFRAESTRUTURAS GERAIS NA DESPESA TOTAL DO MUNICÍPIO (1)/(2)	12,33%	16,27%	13,62%	5,62%	12,99%
PESO DO CUSTO DAS INFRAESTRUTURAS GERAIS NA DESPESA DE CAPITAL DO MUNICÍPIO (1)/(3)	48,38%	48,56%	47,99%	30,14%	46,68%
RECEITA REFERENTE À TMU (4)	207.766,83	338.926,25	252.701,53	147.479,14	946.873,75
PESO DA TMU NO CUSTO DAS INFRAESTRUTURAS GERAIS (4)/(1)	2,75%	3,09%	2,98%	8,80%	3,31%

Fonte: DAFRH

2.3. Regulamentos Municipais

2.3.1. Regulamento do PDM

O Plano Diretor Municipal em vigor no Município de Setúbal foi aprovado por deliberação da Assembleia Municipal (AM), em sessão de 25/mar/1994, sendo ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 65/94, publicada no Diário da República, 1ª Série-B, n.º 184, de 10/ago/1994.

(Anexo 2)

Regista-se, desde logo, que o PDM em vigor não foi objeto de alterações tendo em vista a sua adaptação ao Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana

de Lisboa (PROTAML)¹⁶, em cumprimento do disposto no n.º 3 deste Plano e nos n.ºs 1, alínea d), e 3, do art.º 97, do DL n.º 380/99, de 22/set¹⁷ (RJIGT).

Com efeito, segundo informação prestada pelo Chefe da DIPU, só após o início do processo de revisão do PDM é que começaram a ser desenvolvidos os estudos base para assegurar a devida articulação entre os dois planos, destacando-se, neste âmbito, o trabalho desenvolvido a nível da delimitação da Estrutura Ecológica Municipal e da Rede de Corredores Verdes, que se encontrava, à data das verificações, em fase de conclusão, e que incorpora e detalha as orientações e diretrizes da Rede Ecológica Metropolitana definida no PROTAML.

De acordo com a informação prestada, estão, igualmente, a ser desenvolvidos os estudos de delimitação das áreas de edificação dispersa e de regulamentação do uso e ocupação em solo rústico, atendendo às orientações inscritas no PROTAML.

De referir, também, que o PDM não foi acompanhado por **programa de execução** das intervenções municipais, incluindo disposições indicativas sobre os meios de financiamento (vd. art.º 86.º, n.º 2, al. d) do RJIGT).

No que respeita ao processo de revisão do PDM¹⁸, à data das verificações, segundo informação prestada pela DIPU, encontrava-se na terceira e última fase, que corresponde à Proposta de Plano¹⁹, sendo ponderadas recomendações/sugestões de alteração/complemento/atualização apresentadas pela Comissão de Acompanhamento.

2.3.2. Regulamentos dos Planos de Pormenor

Dos 9 planos de pormenor em vigor no Município de Setúbal²⁰, 4 não se encontram acompanhados por programa de execução das intervenções municipais, incluindo disposições sobre os meios de financiamento (vd. art.º 92.º, n.º 2, al. c) do RJIGT), a saber: "Localização de Terrenos para Comércio de Grande Superfície na zona da Azeda"; "Quinta do Picão"; "Sobre a Ocupação de Parcelas no Sítio denominado Estacal, em Brejos de Azeitão, Casas de Azeitão" e "Sobre o Reordenamento Urbano em Vale de Cerejeiras".

¹⁶ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 68/2002, de 8/abr.

¹⁷ Alterado pelos DL n.ºs 53/2000, de 07/abr, DL n.º 310/2003, de 10/dez, pelas Leis n.ºs 58/2005, de 29/dez, 56/2007, de 31/ago e pelos DL n.ºs 316/2007, de 19/set, 46/2009, de 20/fev, 181/2009, de 07/ago e 2/2011, de 06/jan.

¹⁸ Iniciado com a publicação de aviso no DR, nº 126, 3ª Série, de 29/mai/2004.

¹⁹ Os trabalhos em curso recaem fundamentalmente na formalização dos elementos escritos e cartográficos que integram a Proposta de Plano, nomeadamente o Relatório do Plano, o Relatório Ambiental, o Regulamento, a Carta de Ordenamento, a Carta de Condicionantes e o Programa de Execução

²⁰ Melhor identificados no Anexo 1.

2.3.3. Regulamento de Edificação e de Urbanização

No período abrangido pela auditoria vigoraram no Município de Setúbal dois Regulamentos de Edificação e Urbanização:

- Até junho de 2013, o Regulamento de Edificação e Urbanização do Município de Setúbal (REUMS), aprovado pela AM em 27/jun/2002²¹;
- Após junho de 2013, o Regulamento de Edificação e Urbanização do Município de Setúbal, aprovado pela AM em 28/jan/2013 e 01/mar/2013²²⁻²³.

Da análise efetuada ao Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação em vigor, destaca-se o seguinte:

- ✓ Prevê a cedência gratuita para o domínio municipal de parcelas destinadas a espaços verdes e de utilização coletiva e de equipamentos de utilização coletiva nas operações de edificação com impacte relevante ou semelhante a uma operação de loteamento (art.º 30.º), não obstante a versão do RJUE²⁴, que enquadrou o RMEUS, sujeitar apenas a essas cedências as operações com impacte urbanístico relevante (vd. n.º 4 do art.º 44º e n.º 5 do artigo 57 conjugados).

Todavia, a situação mostra-se ultrapassada face à última alteração introduzida ao RJUE²⁵, que vem alargar a previsão de cedências gratuitas a integrar o domínio municipal às operações com *impacte semelhante a um loteamento*²⁶.

- ✓ Carece de revisão/atualização, face às alterações introduzidas no RJUE pelo D.L. n.º 136/2014, de 9/set, nomeadamente, no que respeita aos termos como deve ser efetuada a concretização e execução daquele regime jurídico²⁷; ao procedimento de comunicação prévia, que foi objeto de significativas alterações de regime; e às medidas de tutela da legalidade urbanística, com a tipificação de novas medidas²⁸, que necessita de concretização e execução em regulamento municipal.

2.3.4. Regulamento de Taxas

No âmbito do seu poder regulamentar em matéria de taxas, o MS tem procedido à aprovação anual do "Regulamento de taxas e outras receitas do Município de Setúbal e

²¹ Publicado no DR, Apêndice n.º 135, 2ª Série, n.º 247, de 25/out/2002.

²² Publicado do DR, 2ª Série, n.º 106, de 3/jun/2013, que procedeu à revogação do anterior.

²³ Atualmente em vigor.

²⁴ Redação dada pelo DL n.º 26/2010, de 30/mar.

²⁵ D.L. n.º 136/2014, de 9/set.

²⁶ Vd. redação do n.º 5, do art.º 57º na redação dada pelo DL n.º 136/2015, de 9/set.

²⁷ Vd. n.º 2, do art.º 3º do RJUE na redação dada pelo DL n.º 136/2014, de 9/set.

²⁸ Suspensão administrativa da eficácia do ato de controlo prévio e legalização.

respetiva tabela (RTORMS)²⁹⁻³⁰ que, em matéria de edificação e urbanização, abrange a promoção de consultas a entidades externas, a emissão de alvarás de licenciamento e autorização de utilização, a admissão de comunicações prévias, a realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas, a prorrogação do prazo para execução de obras, a licença especial para conclusão de obras inacabadas, as vistorias e inspeções e as compensações por cedências.

Contudo, essa aprovação não tem sido objeto de publicação em Diário da República.

Com efeito, o MS tem apenas promovido a publicitação dos projetos de regulamento, para submissão a apreciação pública, sem, no entanto, proceder à publicação da versão final do documento.

O mesmo sucede no âmbito das alterações introduzidas ao RTORMS, já que a publicação em DR tem-se resumido à informação sobre as respetivas aprovações, remetendo a consulta do texto para os locais do estilo e para o *site* da autarquia.

Ora, no caso dos regulamentos relacionados com o RJUE, a sua publicitação para efeitos de apreciação pública³¹ (vd. art.º 118º do CPA³² e n.º 3, do art.º 3º do RJUE), não substitui a publicação da versão final, sendo esta que confere eficácia ao regulamento (vd. n.º 4, do art.º 3º do RJUE³³), sem prejuízo das outras formas de publicidade previstas no RGTAL³⁴⁻³⁵.

2.4. Gestão Urbanística

2.4.1. Considerações gerais

No período em análise vigoraram no Município de Setúbal dois Regulamentos de organização dos serviços municipais^{36 37}, no âmbito dos quais o setor urbanístico esteve atribuído ao Departamento de Urbanismo.

²⁹ Aprovado, para o ano de 2011, por deliberação da CMS, de 15/dez/2010, para o ano de 2012, por deliberação da CMS, de 2/nov/2011 (com alterações aprovadas por deliberações de 8/fev/2012 e 6/jun/2012), para o ano de 2013, por deliberação da CMS de 28/nov/2012, e para o ano de 2014, por deliberação da CMS de 11/dez/2013 (com alterações aprovadas por deliberação de 16 e 17/abr/2014).

³⁰ Este Regulamento inclui as taxas previstas no RJUE.

³¹ No caso de regulamentos que imponham deveres, sujeições ou encargos, a publicação destina-se à audiência de interessados/discussão pública e como tal constitui condição de validade do próprio regulamento.

³² Versão aprovada pelo D.L. n.º 442/91, de 15/nov, em vigor no período auditado.

³³ "Os regulamentos referidos no n.º 1 são objeto de publicação na 2.ª série do Diário da República, sem prejuízo das demais formas de publicidade previstas na lei."

³⁴ Aprovado pela Lei nº 53-E/2006, de 29/dez.

³⁵ Vd. art.º 13º.

³⁶ Aprovados por deliberações da AMS de 26/fev e 1/mar de 2010 e 14 e 17/dez de 2012, respetivamente.

³⁷ Publicados no DR, 2ª Série, nº 57, de 25/mar/2010 e nº 18, de 25/jan/2013, respetivamente.

As competências em matéria urbanística foram exercidas pelo Vereador do pelouro, em delegação (da PCMS, quanto às competências próprias desta) e em subdelegação³⁸ (da PCMS, quanto às competências delegadas pela CMS³⁹), e pela Diretora do Departamento do Urbanismo, em subdelegação (do Vereador do pelouro)⁴⁰.

2.4.2. Operações urbanísticas

Da análise efetuada aos 20 processos selecionados⁴¹, constatou-se que, em regra, foram respeitadas as normas legais e regulamentares aplicáveis, nomeadamente, no que respeita à tramitação procedimental, cedências ao domínio público municipal para espaços verdes e equipamentos, e aos parâmetros urbanísticos previstos nos PMOT em vigor, com exceção das seguintes situações:

- a)** No âmbito do processo **n.º 24/2013**, a aprovação das obras de demolição de edifício existente e das obras de construção de edifício destinado a restauração não respeitou os parâmetros previstos, para estacionamento, no que respeita a lugares para cargas e descargas, na norma do RPDM que foi aplicada ao caso.

Com efeito, estando prevista, nos termos da referida disposição⁴², a obrigatoriedade de dois lugares de estacionamento, nos casos em que a área bruta de construção seja superior a 500 m², com um mínimo de 2 lugares, a autarquia aprovou para a operação urbanística em causa, com uma área de construção de 540,94 m², apenas 1 lugar de estacionamento para cargas e descargas.

Sobre esta matéria, acolhem-se os argumentos invocados pela Autarquia em sede de contraditório, nos termos desenvolvidos no anexo 7 ao presente Relatório.

(Anexos 7 e 13)

- b)** No âmbito do processo **n.º 46/2012** foi admitida a comunicação prévia relativa a obras de alteração em edifício de restauração e bebidas, com funções de apoio de praia, sito em área de domínio hídrico, com a inobservância dos parâmetros urbanísticos previstos no IGT aplicável – POOC Sintra-Sado, nomeadamente, da área máxima de ocupação, cêrcea máxima permitida e número de pisos, mostrando-se inválido o despacho, de

³⁸ Despachos nºs 296/2009 e 36/2010, de 10/nov e 27/jan, respetivamente.

³⁹ Deliberações da CMS de 6/nov/2009 e 18/out/2013.

⁴⁰ Despachos GVAM nº 36/2010, de 27/jan e 155/2013, de 6/nov.

⁴¹ Um loteamento, 3 alterações/aditamentos à licença de loteamento e 16 obras de edificação, bem como um loteamento e 2 processos de obras relativos a denúncias apresentadas na IGF.

⁴² Vd. art.º 118º, alínea c) do RPDM.

6/nov/2012, proferido pela Diretora do Departamento de Urbanismo, que admitiu a comunicação prévia⁴³.

Refira-se, também, que a atividade de restauração e bebidas se encontra em funcionamento na ausência da respetiva licença de utilização⁴⁴.

De notar, por último, que nos termos do despacho de subdelegação de competências na Diretora do Departamento de Urbanismo, proferido pelo Vereador com competências delegadas em matéria de urbanismo⁴⁵, aquela dirigente não dispõe de competência para admitir e/ou rejeitar comunicações prévias relativas a obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração ou demolição de imóveis nas áreas de servidão administrativa ou restrição de utilidade pública, previstas na alínea e), do n.º 4, do art.º 64, do RJUE, mostrando-se o referido despacho de 6/nov/2012 ferido do vício de incompetência relativa, que ficou, entretanto sanado, com o decurso do tempo, por não ter sido impugnado dentro prazo legal.

Relativamente à inobservância dos parâmetros urbanísticos previstos no POOC Sintra-Sado, não são de acolher os argumentos invocados pela Autarquia em sede de contraditório, nos termos desenvolvidos no anexo 8 ao presente Relatório.

(Anexos 8 e 13)

- c)** No processo **n.º 101/2008**⁴⁶ registou-se a falta de liquidação e cobrança da Taxa pela Realização, Manutenção e Reforço das Infraestruturas Urbanísticas (TRIU), relativa à construção do anexo de apoio agrícola, devida nos termos do art.º 45.º do Regulamento de Taxas e Outras Receitas Municipais do Município de Setúbal, em vigor à data do licenciamento inicial (08/out/2008), e nos termos do art.º 52.º, em vigor à data da aprovação das alterações efetuadas no decorrer da obra (06/abr/2010).

Com efeito, não foi liquidada a TRIU referente à área de construção do anexo de apoio agrícola⁴⁷, devida aquando da emissão do alvará de construção⁴⁸, no valor de €3.815,85, bem como a quantia devida pela área de construção

⁴³ Vd. alínea a) do art.º 68º do RJUE.

⁴⁴ Cfr. informação da DIFISC-NFU anexa ao requerimento n.º 1271/13.

⁴⁵ Despacho nº 36/10, GVAM, de 27/jan.

⁴⁶ A que se refere denúncia anónima apresentada junto do TAF de Almada (PA 65/2014-C). As conclusões resultantes da análise desta denúncia foram objeto de tratamento autónomo na Informação n.º 2253/2015, para efeitos do seu encaminhamento para o referido TAF, sem prejuízo da inclusão neste relatório das irregularidades apuradas e das respetivas recomendações.

⁴⁷ 106,78 m².

⁴⁸ 10/out/2008.

acrescentada no anexo por força das alterações introduzidas no decorrer da obra⁴⁹, em 6/abr/2010, no montante de €5.682,04.

Contudo, a liquidação adicional da TRIU no valor de €3.815,85 já se encontra prejudicada, por já terem decorrido mais de 4 anos sobre a data em que o facto tributário ocorreu (2008), sem que o sujeito passivo fosse notificado para efetuar tal pagamento (art.º 14.º do RGTAL), por força da caducidade do direito de liquidação dessa taxa.

Subsistia, pois, à data das verificações, a falta de liquidação e pagamento da quantia de €5.682,04, correspondente à área de construção introduzida no anexo de apoio agrícola com as alterações efetuadas no decorrer da obra, devendo, por isso, a CMS promover a liquidação e pagamento da TRIU em falta.

*Em **contraditório**, a Autarquia informou que a TRIU relativa à construção do anexo de apoio agrícola em dívida foi, entretanto, calculada, e notificada desse facto, a 25/mai/2015⁵⁰, a titular do processo.*

Contudo, tendo a titular do processo, a 13/mai/2015⁵¹, requerido a mudança de uso do piso 0 do edifício em questão, de apoio agrícola para habitação, e atendendo às alterações, já aprovadas, ao projeto inicial que implicaram alterações de uso em 23,82m² no piso da cave da moradia, passando de estacionamento para habitação, foi efetuado um novo cálculo da TRIU, no montante de € 7.517,02, entretanto, pago através da guia de recebimento nº 17570, de 19/out/2015.

(Anexo 13)

- d)** Com referência ao mesmo processo **n.º 101/2008⁵²**, na sequência de deslocação ao local durante esta auditoria, tendo em vista verificar a **conformidade** das condições de licenciamento e projeto aprovado com a situação existente, em termos da sua utilização, registaram-se as seguintes irregularidades:

- O anexo licenciado para apoio agrícola sofreu alterações ao nível da compartimentação interior, transformando a edificação em espaço habitacional⁵³ de tipologia T2⁵⁴ com garagem, mostrando-se, por isso, a utilização em desacordo com o uso aprovado. Em consequência, por

⁴⁹ 148,55 m².

⁵⁰ Ofício nº 2215.

⁵¹ Requerimento n.º 2285.

⁵² Ver nota de rodapé n.º 45.

⁵³ E não turismo de habitação como referido na denúncia anónima em apreciação.

⁵⁴ 2 quartos, cozinha e sala de estar, 3 instalações sanitárias e zona de arrumos.

despacho de 24/mar/2015, do Chefe da Divisão de Fiscalização e Apoio Jurídico⁵⁵, foi instaurado processo de contraordenação⁵⁶;

- ❑ O alçado poente da edificação principal sofreu alterações ao nível da cave, dada a existência de dois novos vãos com estores idênticos aos existentes na habitação, que é considerada de escassa relevância urbanística, na hipótese do uso para o qual o espaço foi projetado e aprovado se manter, o que não foi possível comprovar, por não ter sido facultado, apesar de expressamente solicitado, o acesso ao interior da cave da edificação principal e de parte da cave do anexo agrícola;

Não foi possível, pois, validar a conformidade entre o licenciado e o existente no local, relativamente ao interior da cave da edificação principal e de parte da cave do anexo agrícola.

(Anexo 9)

Conforme referido na alínea c), a CMS, em contraditório, informou que a titular do processo requereu a mudança de uso do anexo existente na propriedade, com autorização de utilização para apoio agrícola, para habitação, tendo o pedido de alteração de utilização sido deferido por despacho do Vereador do Urbanismo de 30/set/2015, por se manterem cumpridos os parâmetros urbanísticos definidos pelo PDM para a zona.

Entende-se, contudo, que a referida alteração de uso colide com as normas urbanísticas vigentes, designadamente, o PDMS, uma vez que vem admitir a existência de dois edifícios funcionalmente autónomos na mesma unidade predial.

Com efeito, não obstante o RPDM prever para a zona em que se localiza a construção em análise (“espaços para-urbanos”) o máximo de 2 fogos (vd. art.º 35, nº 3.º do RPDM), entende-se que a norma do RPDM que estabelece o referido parâmetro urbanístico deve ser interpretada de forma articulada com os princípios e normas gerais relativos ao uso e transformação do solo.

Nesse sentido, é nosso entendimento que a construção de dois edifícios, funcionalmente autónomos, no mesmo prédio, pressupõe a respetiva divisão fundiária⁵⁷ que, *in casu*, apenas se pode concretizar através do destaque (vd.

⁵⁵ Atuando com competência delegada pelo Despacho n.º 27/2015/GAP, de 10/fev.

⁵⁶ Processo nº 155/CON/2015.

⁵⁷ “A cada unidade predial deve corresponder apenas um edifício principal, o que significa que a construção de dois edifícios (que não seja um edifício principal e respetivos anexos) num mesmo prédio pressupõe previamente a sua divisão (seja pela via do destaque, se estiverem verificados os respetivos pressupostos, seja do loteamento). Apenas assim não será se o interessado os pretender sujeitar a propriedade horizontal (...)” - Fernanda Paula Oliveira, in “Direito do Urbanismo, Perguntas de Bolso, Respostas de Algibeira”, pág. 124, Almedina, 2013.

art.º 35.º, n.º 2 do RPDMS), uma vez que não são permitidas operações de loteamento nas áreas classificadas pelo PDMS de “espaços para-urbanos” (art.º 37.º do RPDMS).

Assim, não se afigura admissível a aprovação, nos termos efetuados, de 2 fogos no prédio em apreço, mostrando-se, por isso, inválida a alteração da utilização de apoio agrícola para habitação, do piso 0 do anexo, autorizada por despacho do Vereador do Urbanismo, de 30/set/2015.

De referir, ainda, que relativamente à utilização da cave da edificação principal e de parte da cave do anexo, a CMS esclareceu. na sua resposta em contraditório, que se destinam a estacionamento automóvel e arrumos e a apoio agrícola, respetivamente, conforme telas finais entregues com o requerimento nº 2285/15, de 13/mai, relativo ao pedido de alteração de utilização.

(Anexo 13)

- e) No processo de loteamento **n.º 939/99**, relativamente ao qual foi apresentada queixa de eventuais deficiências no cálculo das taxas, em especial no que respeita ao ano da tabela de taxas aplicada, não se registaram irregularidades na liquidação das taxas devidas, nomeadamente, da TRIU, calculada após a aprovação das obras de urbanização, por deliberação da CMS, de 24/jan/2008, de acordo com a tabela de taxas em vigor à data.

De referir, no entanto, que a TRIU não chegou a ser paga, tendo o titular do processo apresentado pedido de alteração ao loteamento em 23/out/2008, no âmbito do qual não foram juntos diversos elementos solicitados pela autarquia, no que respeita aos projetos de especialidades, estando o processo parado desde 2013⁵⁸.

Em sede de contraditório, a CMS informou estar a decorrer a tramitação tendente à declaração da deserção do procedimento.

- f) Registaram-se ainda, sistematicamente, as seguintes deficiências/irregularidades:
- As folhas de liquidação/cálculo das taxas urbanísticas insertas nos processos de loteamento não fazem o enquadramento regulamentar das taxas aplicáveis, com referência às normas do RT e/ou Tabela de Preços;
 - Em regra, a nota de liquidação das taxas encontra-se assinada pelo seu autor, inexistindo, contudo, evidência da verificação/conferência

Neste sentido, vide, também, o Parecer Jurídico da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDRC) n.º 269/04, de 21/dez/2004, da autoria de Maria José Castanheira Neves, disponível no respetivo site.

⁵⁸ O processo mostra-se suscetível de ser declarado deserto pela CMS.

do cálculo das taxas, nomeadamente, por parte de responsável para o efeito ou superior hierárquico; e

- ❑ Inexiste formalização de um ato administrativo autónomo de liquidação das taxas relativas a cada operação urbanística, sendo o cálculo das taxas realizado com recurso a folha de cálculo em excel, sem que seja formalmente aprovada a respetiva nota de liquidação pelo presidente da Câmara Municipal ou em quem ele tenha delegado essa competência.

Muito embora, a generalidade da jurisprudência e da doutrina concedam em considerar que, neste contexto, os atos de licenciamento consubstanciam, concomitantemente, os próprios atos de liquidação das taxas, não se apresenta despicie a pronúncia expressa do decisor acerca da nota de liquidação das taxas, uma vez que, nos termos do disposto no art.º 117.º, n.º 1 do RJUE compete ao presidente da câmara municipal proceder à liquidação das taxas devidas com o deferimento do pedido de licenciamento.

2.4.3. Destaques

No período auditado, foram apresentados 39 pedidos de destaque, tendo-se concluído, nesta matéria, no âmbito da análise da amostra selecionada pelo genérico cumprimento dos condicionalismos previstas nos n.ºs 4 a 9 do artigo 6.º do RJUE.

2.5. Fiscalização municipal e contraordenações urbanísticas

Nesta matéria importa salientar os seguintes aspetos:

- ❑ A competência em matéria de fiscalização municipal e contraordenações urbanísticas coube, no período auditado:
 - ✓ Entre jan/2011 e 24/jan/2013, à Divisão de Fiscalização e Contraordenações (DIFISC) integrada no Departamento de Administração Geral e Finanças (DAF)⁵⁹;
 - ✓ Desde 25/jan/2013, à Divisão de Fiscalização e Apoio Jurídico (DIFAJ) integrada no Departamento de Administração Geral, Finanças e Recursos Humanos (DAFRH)⁶⁰.
- ❑ O MS não dispõe de Regulamento Municipal de Fiscalização a definir o quadro orientador e disciplinador de um conjunto de práticas indispensáveis à eficácia da fiscalização.

⁵⁹ Cf. n.ºs 1, 2, alínea d) e 9 do art.º 30.º do Regulamento de Organização dos Serviços Municipais, publicado no DR, n.º 57, 2ª Série, de 23/mar/2010.

⁶⁰ Regulamento da Organização dos Serviços Municipais, publicado DR, n.º 18, 2ª Série, de 25/jan/2013, ainda em vigor.

Contudo, em sede de contraditório, a Autarquia informou estar em preparação um projeto de regulamento que visa colmatar essa lacuna e que será complementado por um Manual de Procedimentos para a tramitação processual das ações de fiscalização.

- ❑ No período auditado, em matéria contraordenacional, a competência para decidir e aplicar as coimas pertenceu à PCMS.

No entanto, a determinação da instrução de processos de contraordenação e de execuções fiscais, a designação do instrutor⁶¹, bem como do escrivão para acompanhamento dos processos de contraordenação, foram exercidas:

- ✓ No mandato 2009/2013, pela Coordenadora Responsável pelas Atividades Jurídicas na Seção de Contraordenações e Execuções Fiscais⁶², por subdelegação do Chefe da Divisão de Fiscalização e Contraordenações (DIFISC)^{63 64}, a quem foram subdelegadas pelo Diretor do Departamento de Administração Geral⁶⁵; e
 - ✓ No mandato 2013/2017, pelo Chefe da Divisão de Fiscalização e Apoio Jurídico (DIFA)⁶⁶.
- ❑ No período auditado foram instaurados 469 processos de contraordenação de natureza urbanística, dos quais foram concluídos 275, tendo sido aplicadas 192 coimas, 10 admoestações e 73 arquivamentos (0 por prescrição), encontrando-se os demais 194 processos em tramitação, conforme ilustra o quadro seguinte:

Quadro 7 – Universo de contraordenações - 2011-jun/2014

ANOS	Processos de contraordenação instaurados					
	Em tramitação	Arquivados por prescrição	Arquivados com outros fundamentos	Admoestação	Coimas	Total
2011	17	0	25	4	70	116
2012	39	0	16	4	65	124
2013	43	0	14	1	37	95
1º semestre de 2014	95	0	18	1	20	134
Total	194	0	73	10	192	469

Fonte: DIFAJ

(Anexo 10)

⁶¹ Os instrutores são nomeados em cada processo de entre os juristas pertencentes à Secção de Contraordenações e Execuções Fiscais.

⁶² Despacho de subdelegação de competências n.º 139/2011, de 16/mai/2011, do Chefe da Divisão de Fiscalização e Contraordenações.

⁶³ Despacho de subdelegação de competências n.º 122/2011, de 26/abr/2011, do Diretor do Departamento de Administração Geral e Finanças.

⁶⁴ Despacho de delegação de competências n.º 87/2013, de 04/jul/2013, da Presidente da CMS.

⁶⁵ Despacho de delegação de competências n.º 161/10, de 26/abr/2010, da Presidente da CMS.

⁶⁶ Despacho de delegação de competências n.º 149/2013, de 04/nov/2013, da Presidente da CMS.

- ❑ Do quadro *supra*, ressalta alguma lentidão na instrução e decisão dos processos de contraordenação, pois de um total de 469 instaurados ainda se encontram em tramitação 194, dos quais 17 de 2011 e 39 de 2012, justificada pela CMS, em sede de contraditório, essencialmente, com a escassez de recursos humanos e o elevado “*volume de trabalho jurídico e de contraordenações*”.
- ❑ Analisados 17 processos⁶⁷, verificaram-se as seguintes situações anómalas:

- ✓ Existência de autos de notícia que não se encontram assinados pelos arguidos, não sendo indicada qualquer justificação para esse facto⁶⁸.

Em contraditório, a CMS veio defender a desnecessidade legal da assinatura do auto de notícia pelo arguido ou sequer da justificação para esse facto, por força do disposto no n.º 1, do art.º 41.º do RGCO⁶⁹, conjugado com o n.º 1 do art.º 243.º do Código de Processo Penal⁷⁰.

Entende-se, contudo, que embora os normativos citados não conduzam a essa obrigatoriedade, tal diligência, sempre que seja possível, terá a virtualidade de, desde logo, dar conhecimento ao arguido das ilegalidades detetadas, possibilitando deste modo uma maior prontidão na reposição da legalidade.

(Anexo 13)

- ✓ Arquivamento indevido dos autos, por regularização da situação que lhe deu origem (remoção de piscina ilegalmente construída⁷¹), no processo n.º 587/CON/2012.

Com efeito, tendo em conta que o procedimento contraordenacional está sujeito aos princípios da legalidade e da tipicidade⁷², a prática de qualquer dos ilícitos previstos no art.º 98.º do RJUE⁷³ é punível como contraordenação, independentemente das eventuais medidas de tutela de legalidade urbanística adotadas⁷⁴⁻⁷⁵, pelo que o processo de

⁶⁷ 16 processos relativos ao período auditado e 1 processo no âmbito da análise de uma queixa apresentada na IGF.

⁶⁸ Processos de contraordenação n.ºs 152/CON/2011, 340/CON/2011, 339/CON/2011, 705/CON/2012, 361/CON/2012, 587/CON/2012, 49/CON/2013 e 190/CO/2014.

⁶⁹ Aplicação subsidiária do CPP.

⁷⁰ Auto de notícia.

⁷¹ Na ausência do procedimento de comunicação prévia.

⁷² Vd. art.ºs 2 e 43º do RGCO.

⁷³ Elenca os factos que em matéria de urbanismo revestem a natureza de ilícito de mera ordenação social, correspondendo a uma condensação das principais obrigações e proibições previstas ao longo daquele regime jurídico.

⁷⁴ Recorde-se que, perante a existência de factos consubstanciadores de ilícitos de natureza contraordenacional, a instauração e decisão dos respetivos processos são obrigatórias, por se tratar de poderes vinculados que devem ser exercidos em respeito pelo princípio da legalidade da atuação da Administração, não

contraordenação não podia ser arquivado só pelo facto de ter sido regularizada entretanto a situação, sob pena de se estar a incentivar a realização de obras ilegais, por não haver lugar a qualquer sanção.

- ✓ Nos processos de contraordenação n.ºs 587/CON/2012 e 90/CON/2014, que apresentam factualidade e enquadramento legal idênticos, foram objeto de tratamento decisório distinto.

Com efeito, ambos os processos de contraordenação têm na sua génese a construção de piscinas na ausência de procedimento de controlo prévio, sendo que o primeiro culminou com o respetivo arquivamento, sem custas processuais, pelo facto do infrator ter removido a piscina, e no segundo foi aplicada uma coima de €800,00, acrescida de €51,00, suportados pelo arguido a título de custas, ainda que o mesmo já tivesse iniciado o processo de reposição da legalidade, antes da deteção da situação por parte da fiscalização municipal.

Também no processo n.º 351/CON/2010, analisado no âmbito da apreciação de uma queixa apresentada na IGF, se verificou a falta de aplicação uniforme de critérios sancionatórios.

Com efeito, a reposição da legalidade obstou, neste caso, à aplicação de uma coima, apesar da proposta apresentada pela instrutora do processo nesse sentido⁷⁶, tendo sido determinada a aplicação da pena da admoestação por despacho da PCMS⁷⁷.

De referir que, no caso em apreço, não se afigura, face ao valor dos bens jurídicos em causa (qualidade ambiental e correto ordenamento do território) e ao exercício de funções dirigentes na autarquia⁷⁸ por parte da infratora (o que lhe confere deveres acrescidos de respeito e cumprimento da legalidade urbanística) que a pena de admoestação seja adequada⁷⁹⁻⁸⁰, não obstante a arguida já ter regularizado a situação.

podendo agir-se, neste campo, com base em critérios de conveniência e de oportunidade, sob pena de violação dos princípios da igualdade e da imparcialidade.

⁷⁵ A não instauração e decisão de processos de contraordenação, havendo conhecimento das infrações, é suscetível de integração de ilícito de natureza criminal (crimes de prevaricação, denegação de justiça ou de abuso de poder, previstos e punidos nos artigos 11.º, 12.º e 26.º da Lei n.º 34/87, 16/jul).

⁷⁶ "(...)atenta a ponderação legal esboçada, e o facto da arguida após a prática dos factos ter apresentado projeto de alterações (...)."

⁷⁷ Despacho de 15/nov/2011.

⁷⁸ Ex-Diretora do Departamento do Urbanismo.

⁷⁹ A pena de admoestação consubstancia uma censura aplicável a factos de escassa gravidade e relativamente aos quais o arguido atuou com a sua culpa reduzida – vd. nº 1, do art.º 51º do DL nº 433/82, de 27/out.

⁸⁰ A instauração de procedimento contraordenacional, no decurso da presente auditoria, contra a arguida neste processo, demonstra que a mera repreensão não representou uma censura suficiente da infração e uma garantia para prevenir outras infrações da mesma natureza.

A CMS justificou, em contraditório, esta situação, alegando que, no "âmbito decisório de cada instrutor poderá ocorrer pontualmente uma aparente diversidade de propostas atendendo às especificidades de cada caso, nomeadamente provas apresentadas pelos arguidos, valoração da culpa entre outros elementos previstos no RCO", acrescentando que "tal como os juízes, o plano de subjetividade também interfere em cada apreciação, pelo que por vezes uma ou outra decisão poderá ter uma aparente diversidade final, face às respostas pelos arguidos e factos provados e a comportamentos subsequentes de conformidade com a legalidade, que tendem a delimitar comportamentos por dolo ou por negligência."

- ✓ Falta de promoção de quaisquer diligências pelos responsáveis municipais, nomeadamente a remessa dos autos ao MP, para execução da pena, no âmbito do processo de contraordenação n.º 109/CON/2014, depois de decorrido o prazo para pagamento voluntário da coima⁸¹ ou para impugnação judicial.

Em sede de contraditório, a CMS informou que foi requerido pela arguida o pagamento da coima em prestações, a deferir com o limite temporal da prescrição da mesma.

- ✓ Falta de cobrança de custas processuais nos procedimentos que culminam com decisão de aplicação da pena de admoestação.

A CMS, em contraditório, defendeu a legalidade da sua atuação, por força da aplicação dos n.ºs 3 e 4 do art.º 94.º do RGCO.

Contudo, entende-se que a CMS fez uma interpretação literal daquela norma legal, esquecendo que a admoestação, prevista no artigo 51.º do RGCO, constitui uma verdadeira sanção, que pode substituir a coima quando se verificarem determinados pressupostos - reduzida gravidade da infração (ilicitude) e a culpa do agente o justifique⁸² - devendo, por isso, ser cobradas custas processuais seja qual for a decisão condenatória, sob pena de situações semelhantes serem tratadas de forma distinta, pondo em causa princípios gerais que regem a atividade administrativa, nomeadamente, o princípio da igualdade.

- ✓ No âmbito dos processos de contraordenação analisados, encontram-se por regularizar as infrações urbanísticas referenciadas no anexo 11.

(Anexo 11)

⁸¹ No valor de € 2.000, acrescido de custas no montante de € 51,00, aplicada por decisão da PCMS, de 4/jul/2014.

⁸² Vd. comentário ao n.º 3 do art.º 94º do RGCO – Conselheiros Oliveira Mendes e Santos Cabral, In "Notas ao Regime Geral das Contraordenações e Coimas", pág. 294 e 295, nota 244, 3.ª ed.

2.6. Medidas de tutela de legalidade urbanística

No período abrangido pela presente auditoria foram aplicadas 336 medidas de tutela da legalidade urbanística, conforme ilustra o quadro seguinte:

Quadro 8 - Universo Medidas de tutela da legalidade -2011-jun 2014

Anos	Embargo	Posse administrativa	Demolição ⁸³	Cessação da atividade	Total
2011	7	2	68	1	78
2012			73		73
2013	4		76		80
1ºSem./2014		1	104		105
Total	11	3	321	1	336

Fonte: DIFAJ

Da análise efetuada aos processos selecionados, constatou-se que:

- ✓ Regra geral, ocorreu a comunicação dos embargos à competente Conservatória do Registo Predial⁸⁴, bem como às entidades responsáveis pelos fornecimentos de energia elétrica, gás e água, quando aplicável (vd. art.º 103.º, n.º 3, do RJUE). Contudo, inexistente registo da cessação ou caducidade dos embargos⁸⁵ (art.º 102.º, n.º 8 do RJUE);
- ✓ No proc. n.º 692/00 não foi elaborado auto de posse administrativa, em violação do prescrito no art.º 107.º, n.º 3 do RJUE, tendo a CMS esclarecido, em contraditório, que, em função da *"necessidade de assegurar as condições de segurança no local, nomeadamente através da desmontagem da estrutura do andaime, que se encontrava em risco eminente de queda para o espaço público, não foi possível cumprir esse requisito"*;
- ✓ Registaram-se situações passíveis de participação criminal por violação das ordens de demolição emitidas, contudo, algumas situações ainda não foram participadas (processos n.ºs 6/2011, 669C/2011, 2017/2012, 35/2013, 115/2013, 505/2006 e 169/DFI/2014), aguardando análise no Gabinete Jurídico para eventual remessa ao Ministério Público; e
- ✓ À data das verificações, na maioria dos processos analisados, em especial os de demolição (24), a legalidade urbanística ainda foi não reposta.

(Anexo 12)

⁸³ O número indicado corresponde às decisões de demolição proferidas e não às demolições efetivamente concretizadas. Com efeito, no âmbito da aplicação desta medida de tutela da legalidade, a CMS dá possibilidade ao infrator de, em alternativa à sua efetiva concretização, promover a regularização da situação detetada.

⁸⁴ O registo do embargo de obra visa dar a conhecer a existência do facto (embargo), isto é, publicitar a medida de tutela da legalidade urbanística adotada pela CMS por forma a permitir que terceiros (potenciais adquirentes e entidades financiadoras) conheçam a situação do imóvel, e assim garantir a segurança do comércio jurídico imobiliário.

⁸⁵ O que implica uma declaração de caducidade sem carácter constitutivo.

2.7. Controlo Interno

2.7.1. Regulamento de Controlo Interno

A Norma de Controlo Interno em vigor no MS foi aprovada em 2/dez/2004, por deliberação da CMS, tendo sido revista em 2005 e em 2013⁸⁶, encontrando-se, por isso, adequada à estrutura orgânica da CMS aprovada em sessão da AM de 14 e 17/dez/2012.

A NCI do MS tem por objeto os procedimentos e medidas de controlo interno nas áreas administrativa, financeira e de recursos humanos, bem como nas áreas de gestão documental, processual e de recursos informáticos, atendendo às competências e níveis de atuação definidos na Estrutura da Organização dos Serviços Municipais e é aplicável a todos os serviços da autarquia.

De registar, no entanto, para além das insuficiências de controlo interno já evidenciadas no item 2.4.2. deste projeto de relatório e outras decorrentes das situações descritas no item 2.5., a ausência de procedimentos de controlo específicos no âmbito da gestão urbanística, bem como a deficiente organização dos processos de obras, por falta de numeração sequencial e cronológica das respetivas folhas, o que dificulta, nomeadamente, a sua consulta e a deteção do extravio de alguma das suas peças processuais.

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

O Município de Setúbal dispõe de Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas⁸⁷, aprovado pela CM em 17/mar/2010, tendo efetuado a sua remessa ao Conselho de Prevenção da Corrupção, à ex-Inspeção-Geral da Administração Local, à Inspeção-Geral de Finanças e ao Tribunal de Contas.

O PGRIC do MS foi publicitado no *site* da autarquia e divulgado internamente junto da AM e dos vários serviços municipais.

O Plano identifica os riscos existentes em cada área de atividade da autarquia e a unidade orgânica a que estão associados, classifica-os segundo uma escala de probabilidade de ocorrência e de impacto previsível, e indica as medidas propostas para a sua prevenção, bem como os responsáveis pela sua implementação.

De notar, no entanto, que não foi estabelecida uma calendarização para a implementação das medidas apresentadas.

No que respeita à respetiva monitorização, o Plano prevê a elaboração de um relatório anual ou em outro período menor se tal for considerado pertinente, do qual conste a avaliação interna do documento, da competência do Gabinete de auditoria Interna.

Contudo, desde a aprovação do Plano, apenas foi elaborado um relatório anual, aprovado a 16/nov/2011.

⁸⁶ Deliberação da CMS de 19/jun/2013.

⁸⁷ Em cumprimento da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 01/jul/2009.

O Plano prevê a respetiva revisão, total ou parcial, a determinar pela CMS e por eventual solicitação de qualquer órgão dirigente ou trabalhador.

Segundo informação prestada pelo Gabinete de Auditoria Interna da CMS, existiria a previsão de proceder-se à revisão do Plano em 2015, de forma a incluírem-se novas medidas de diminuição do risco e alargar a aplicação do PGRCIC "a outras áreas sensíveis a riscos de gestão (...) identificadas pelos diversos serviços camarários."

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Face ao exposto, conclui-se e recomenda-se o seguinte:

Conclusões	Item Relat	Recomendações
PLANEAMENTO URBANÍSTICO E EXPANSÃO URBANA		
3.1. Desde a publicação do Plano Diretor Municipal de 1994, foram aprovados 1 Plano de Urbanização e 9 Planos de Pormenor, que abrangem apenas 8% da área urbana prevista no PDM.	2.1.1	A. A CMS deverá privilegiar a execução do PDM com base em planos de maior detalhe que o PDM (PP e PU) e em Unidades de Execução, em detrimento de operações urbanísticas avulsas e não integradas, tendo em vista o controlo da expansão urbana e a racionalização dos custos municipais com a construção e manutenção de infraestruturas e equipamentos públicos.
3.2. As áreas de expansão urbana previstas no PDM de 1994 estão sobredimensionadas, tendo em conta o crescimento demográfico registado entre 1991 e 2011, situação que só está atenuada parcialmente na Revisão em curso do PDM, apesar da redução de cerca de 43% do solo urbano, pois este ainda admite um acréscimo populacional de cerca de 31 000 habitantes.	2.1.1	B. A autarquia local, na revisão do PDM, deverá privilegiar a consolidação dos espaços urbanos existentes e ajustar o solo urbano às suas necessidades, tendo presente a evolução da população no Município. C. Deverá também compatibilizar os incentivos e desincentivos fiscais municipais, com vista a induzir a consolidação dos núcleos urbanos existentes e o desenvolvimento controlado das áreas de expansão, e combater a dispersão e fragmentação das infraestruturas e do edificado.
TAXAS URBANÍSTICAS E INVESTIMENTO MUNICIPAL EM INFRAESTRUTURAS		
3.3. O montante total das taxas urbanísticas arrecadadas pelo MS no período auditado, no valor de € 3.669.217,76, representou apenas 1,60% da receita corrente e 1,39% da receita total do Município, e registou uma diminuição de 39,7%, entre 2011 e 2014.	2.2.	D. A autarquia local deverá ponderar a alteração da TMU, de modo a reforçar o seu contributo para o financiamento municipal em infraestruturas urbanísticas.
3.4. No mesmo período, o montante total dos impostos municipais cobrado, no		

Conclusões	Item Relat	Recomendações
montante de € 103.173.547,97, representou 44,95% do montante global das receitas correntes e 39,06% das receitas totais do Município, e sofreu um aumento de 28,3% de 2011 para 2014.		
3.5. No período auditado, a receita relativa à taxa municipal de urbanização (TMU), que serve de contrapartida ao investimento municipal em infraestruturas urbanísticas, representou apenas 3,31% das despesas com esse investimento.		
REGULAMENTOS MUNICIPAIS		
3.6. O MS não promoveu, através da respetiva alteração, a adaptação do PDM ao Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROTAML). No entanto, no âmbito da revisão do PDM em curso, essa adaptação está a ser efetuada.	2.3.1.	<i>E. A CMS deverá garantir que, na revisão em curso, o PDM seja adaptado ao Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa.</i>
3.7. O Regulamento de Edificação e de Urbanização carece de revisão/atualização face às recentes alterações legislativas introduzidas ao RJUE, em matéria, designadamente, do procedimento de legalização.	2.3.2.	<i>F. A CMS deverá concluir o processo de revisão do regulamento municipal de edificação e urbanização adaptando-o às recentes alterações legislativas introduzidas ao RJUE.</i>
3.8. A CMS tem procedido à aprovação anual do Regulamento de Taxas e Outras Receitas do Município, onde estão incluídas as taxas urbanísticas, não promovendo, contudo, contrariamente ao exigido no RJUE, a sua publicação em Diário da República.	2.3.4.	<i>G. A CMS deverá promover a publicação em DR do Regulamento de Taxas e Outras Receitas do Município, bem como de eventuais alterações que venha a sofrer.</i>
GESTÃO URBANÍSTICA		
3.9. No âmbito do processo n.º 46/2012, não foram observados os parâmetros urbanísticos previstos no IGT aplicável, nomeadamente, área máxima de ocupação, cêrcea máxima admitida e número de pisos, sendo inválido o	2.4.2.b)	<i>H. A CMS deverá promover a instauração de procedimento contraordenacional por ocupação de edifício sem autorização de utilização, bem como a regularização da situação, sob</i>

Conclusões	Item Relat	Recomendações
<p>despacho de 6/nov/2012, da Diretora do Departamento de Urbanismo, que admitiu a comunicação prévia, a qual não tinha, além do mais, competência para o efeito.</p> <p>Verificámos, ainda, a utilização do edifício sem a respetiva autorização de utilização.</p>		<p><i>pena de declaração de nulidade do ato de aprovação da operação urbanística.</i></p>
<p>3.10. No processo n.º 101/2008, analisado no âmbito da apreciação de uma queixa apresentada na IGF, verificou-se:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Falta de liquidação e cobrança da TRIU relativa à construção de anexo para apoio agrícola, no montante total de € 9.497,89, dos quais €3.815,85 não são suscetíveis de liquidação adicional por caducidade do direito a essa liquidação; <p>Contudo, foi, entretanto, deferida a alteração da utilização do edifício de apoio agrícola para habitação e liquidada e paga TRIU, no montante de € 7.517,02, em função da nova utilização;</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Utilização do anexo para apoio agrícola em desacordo com o uso fixado no alvará, tendo sido instaurado procedimento contraordenacional, por esse facto, no decurso da fase de verificações; e ✓ Aprovação de alteração da utilização do piso 0 do anexo, de apoio agrícola para habitação, por despacho do Vereador do Urbanismo de 30/set/2015, com desrespeito do RPDM quanto ao número de fogos admitidos na respetiva parcela de terreno. 	<p>2.4.2.c)</p>	<p><i>I. A CMS deverá garantir a conclusão de processo de contraordenação na sequência do auto de notícia n.º 38/2015 e promover a reposição da legalidade urbanística, cuja apreciação já se encontra pendente no Ministério Público junto do TAF de Almada.</i></p>

Conclusões	Item Relat	Recomendações
<p>3.11. No processo de loteamento n.º 939/99, analisado no âmbito da apreciação de uma queixa apresentada na IGF, não se registaram irregularidades na liquidação das taxas devidas, ao contrário do alegado, estando, contudo, o processo parado há mais de 6 meses, tendo a CMS, em contraditório, informado que já desencadeou o processo com vista à declaração da deserção do procedimento.</p>	<p>2.4.2.</p>	<p>J. A CMS deverá promover a conclusão do processo de declaração da deserção do procedimento</p>
<p>FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL, CONTRAORDENAÇÕES URBANÍSTICAS E MEDIDAS DE TUTELA DA LEGALIDADE</p>		
<p>3.12. No período auditado, foram instaurados 469 processos de contraordenação, dos quais, à data das verificações, 194 ainda se encontravam em tramitação, o que revela alguma lentidão na respetiva instrução e decisão, situação que favorece os infratores e a manutenção de construções em situação ilegal.</p>	<p>2.5.</p>	<p>K. A CMS deverá assegurar a célere tramitação/decisão dos processos de contraordenação, de forma a evitar eventuais situações de extinção dos procedimentos por prescrição e garantir o respeito pelo princípio da celeridade processual.</p>
<p>3.13. Registou-se a falta de utilização de critérios uniformes na aplicação da sanção nos processos n.ºs 351/CON/2010 587/CON/2012, 90/CON/2014, afigurando-se desadequada, no primeiro caso, a pena de admoestação aplicada, atento o valor dos bens jurídicos em causa e o exercício de funções dirigentes na CMS pela infratora.</p>	<p>2.5.</p>	<p>L. A CMS deverá garantir a uniformidade de critérios nos processos sancionatórios de contraordenação e que as penas aplicadas sejam adequadas e proporcionais à gravidade da infração.</p>
<p>3.14. No processo n.º 109/CON/2014, decorrido o prazo para pagamento voluntário da coima, no montante de € 2 000, ou para a respetiva impugnação judicial, a CMS apenas promoveu a notificação da arguida para pagamento da coima em causa, na sequência da intervenção da IGF.</p>	<p>2.5.</p>	<p>M. A CMS deverá promover a execução das coimas e custas dos processos de contraordenação, uma vez decorrido o prazo legal para pagamento voluntário.</p>

Conclusões	Item Relat	Recomendações
3.15. Verificámos a existência, numa amostra de 16 processos de contraordenações urbanísticas, de 7 situações ilegais que se encontravam por regularizar.	2.5.	N. A CMS deverá promover de imediato a reposição da legalidade urbanística nas situações que fundamentaram a instauração de processo de contraordenação.
3.16. No período auditado, foram determinadas 336 medidas de tutela da legalidade urbanística, tendo sido aprovadas 321 ordens de demolição. Contudo, só 17% das situações tinham sido cumpridas.	2.6.	O. A CMS deverá garantir a reposição da legalidade urbanística nas situações em que ainda não se efetivou.
3.17. De acordo com a amostra analisada, em regra, não foi promovido o registo da cessação ou caducidade dos embargos na competente Conservatória do Registo Predial (CRP).de Setúbal.	2.6.	P. A CMS deverá assegurar o registo da cessação ou caducidade dos embargos na CRP de Setúbal.
SISTEMA DE CONTROLO INTERNO		
<p>3.18. A Norma de Controlo Interno não inclui procedimentos de controlo específicos no âmbito da gestão urbanística, tendo-se detetado as seguintes insuficiências:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Deficiente organização dos processos, que não apresentam uma numeração sequencial e cronológica dos documentos; ✓ Falta de enquadramento regulamentar das taxas aplicáveis, nas folhas de liquidação, com referência às normas do Regulamento e/ou Tabela de Preços; ✓ Falta de evidência de controlo/verificação do cálculo das taxas por um segundo trabalhador e/ou responsável; ✓ Falta de formalização do ato administrativo de liquidação das taxas pela entidade competente; ✓ Falta de fundamentação da omissão da assinatura pelos arguidos de autos de notícia; 	2.4.2., 2.5., 2.6. e 2.7.1.	<p>Q. A CMS deverá promover/assegurar:</p> <ul style="list-style-type: none"> ☐ A alteração da NCI de forma a contemplar mecanismos e procedimentos específicos de controlo interno em matéria de gestão urbanística; e ☐ O aperfeiçoamento da organização dos processos assegurando uma numeração sequencial e cronológica dos documentos; ☐ O enquadramento regulamentar das taxas devidas nas notas de liquidação; ☐ A verificação/controlo a posteriori do cálculo das taxas por outro trabalhador e/ou responsável; ☐ A formalização da liquidação das taxas relativas a cada operação urbanística em ato administrativo autónomo;

Conclusões	Item Relat	Recomendações
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Arquivamento indevido do processo contraordenacional, por regularização da situação que lhe seu origem; ✓ Falta de cobrança de custas processuais nos procedimentos que terminam com aplicação de pena de admoestação. 		<ul style="list-style-type: none"> ☐ <i>A assinatura dos autos de notícia, sempre que possível, ou a indicação do motivo dessa omissão, nos casos em que tal não seja possível;</i> ☐ <i>A instrução dos processos de contraordenação com respeito pelos princípios a que estão sujeitos, nomeadamente, os da legalidade e da tipicidade;</i> ☐ <i>A liquidação e cobrança das custas processuais em todos os procedimentos em que houve condenação do infrator, independentemente da pena aplicável.</i>
<p>3.19. O MS dispõe de Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, aprovado pela CMS em 17/mar/2010, tendo efetuado a sua remessa ao Conselho de Prevenção da Corrupção, à ex-IGAL, à IGF e ao Tribunal de Contas;</p> <p>3.20. O Município não tem procedido à monitorização do Plano nos termos previstos naquele documento, já que, desde a sua aprovação, apenas foi elaborado um Relatório de Execução Anual, aprovado a 16/nov/2011.</p>	<p>2.7.2.</p>	<p><i>R. Que a CMS promova a monitorização do PGRCIC através da elaboração e aprovação de relatórios anuais.</i></p>

4. PROPOSTAS

Em face dos resultados descritos no presente relatório, propõe-se:

4.1. A remessa deste **Relatório** e dos **Anexos** à Senhora Presidente da Câmara Municipal de Setúbal, com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos da alínea o), do nº 2, do artigo 35º do Anexo I à Lei nº 75/2013 de 12 de setembro;

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.

Pela Equipa,

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Amostra das operações urbanísticas
Anexo 2	Instrumentos de Gestão Territorial em vigor
Anexo 3	Áreas urbanas e urbanizáveis do PDM em vigor
Anexo 4	PMOT em elaboração
Anexo 5	Nível de programação e de execução de planeamento territorial
Anexo 6	Perímetros urbanos do PDM e da revisão do PDM
Anexo 7	Processo de obras n.º 24/2013
Anexo 8	Processo de obras n.º 46/2012
Anexo 9	Processo de obras n.º 101/2008 – Levantamento fotográfico do edificado e informação respetiva.
Anexo 10	Quadro amostra dos processos de contraordenação
Anexo 11	Contraordenações vs reposição da legalidade
Anexo 12	Medidas de tutela da legalidade analisadas
Anexo 13	Contraditório Institucional – Resposta da Entidade Auditada