

Entº 3562/2015
Proc. 02.3

Exma Senhora
Chefe do Gabinete de Sua Excelência o
Secretário de Estado das Autarquias Locais
Rua Prof. Gomes Teixeira, 2 – 5º Andar
1399-022 Lisboa

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
----------------	--------------------	------------------	------

ASSUNTO: Auditoria ao Município de Sintra - Controlo do urbanismo.

Encarrega-me Sua Excelência o Secretário de Estado do Orçamento de remeter a V. Ex.ª 1 CD-ROM do Relatório nº 1396/2015, da Inspeção-Geral de Finanças, referente ao assunto acima mencionado, no qual foi exarado o seguinte despacho:

Despacho nº 527/2016/SEO
Homologo. Remeta-se ao Sr. Secretário de Estado das
Autarquias Locais.
As) João Leão
2016.09.25”

Com os melhores cumprimentos,

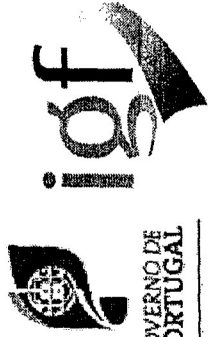
O CHEFE DO GABINETE,



Nuno Miguel da Costa Santos

C/C: JGF





Inspeção-Geral das Finanças

GOVERNO DE
PORTUGAL

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Gab. Sec. Est. Adj. Orçamento		
Ent.ª	3562	P.º 02.3
Em	18/12/2015	Dip.
O Chefe do Gabinete		
Em		

Despacho SEAO:

Despacho n.º 527/SEO/2016

Homologo. Remeta-se ao Sr. Secretário de Estado das Autarquias Locais.

Assinado de forma digital por
João Rodrigo Reis
Leão
Dados: 2016.09.25 16:13:42
+01'00'

Relatório	N.º 1396/2015	Proc. N.º 2012/173/A5/1285
TÍTULO DA AÇÃO: Auditoria ao Município de Sintra Controlo do Urbanismo		

INSPEÇÃO-GERAL DE FINANÇAS

Rua Angelina Vidal, 41 - 1199-005 LISBOA ☎ 21 811 35 00 Fax: 21 816 25 73
R. Dr. Alfredo Magalhães, 8-2º - 4000-061 PORTO ☎ 22 208 88 19 Fax: 22 208 21 85

Internet:
Email:

<http://www.igf.min-financas.pt>
igfinancas@igf.min-financas.pt

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE SINTRA

Controlo do Urbanismo

Relatório n.º 1396/ 2015

Proc. n.º 2012/173/A5/1285

Dezembro de 2015

IGF

INSPECÇÃO GERAL DE FINANÇAS

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE SINTRA

Controlo do Urbanismo

Relatório n.º 1396/ 2015

Proc. n.º 2012/173/A5/1285

Dezembro de 2015

Independência

Inte Gridade

Confiança

FICHA TÉCNICA

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

Nota: Os conceitos, termos e expressões geralmente utilizados pela IGF nos seus produtos de controlo constam do «Glossário Geral da IGF», disponível em A IGF/Normas de Boas Práticas, no site <http://www.igf.min-financas.pt>. Este Relatório não poderá ser reproduzido, sob qualquer meio ou forma, nos termos da legislação em vigor.

PARECER:

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

Subinspetora-Geral
Assinado de forma digital por
ANA PAULA PEREIRA COSME
FRANCO BARATA SALGUEIRO
Dados: 2015.12.14 10:51:27 Z

O Inspector-Geral,



Digitally signed by
VÍTOR MIGUEL
RODRIGUES BRAZ
Date: 2015.12.16
19:16:48 Z

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

CdE/DO
Assinado de forma
digital por BELMIRO
AUGUSTO MORAIS
Dados: 2015.12.09
11:03:36 Z

DESPACHO:

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

RELATÓRIO N.º 2015/1396**Proc. N.º 2012/173/A5/1285****AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE SINTRA
-CONTROLO DO URBANISMO****SUMÁRIO EXECUTIVO**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Espaço urbano,
urbanizável e
industrial
sobredimensionado

Gestão do
território municipal
com base em
planos com pouco
detalhe

Incoerências nas
fórmulas de cálculo
da TRIU

Ausência de
fórmula que
permita aplicar a
TRIU às obras
edificação

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

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

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

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

	Lentidão na instrução de processos de contraordenação urbanística
--	---

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

	Prescrição do procedimento em 6% dos processos concluídos
--	---

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

	Fragilidades do sistema de controlo interno
--	---

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

	Excessiva demora na instrução de processos relativos a queixas e reclamações
--	--

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

	Acolhimento pela autarquia local da generalidade das conclusões e recomendações
--	---



INSPEÇÃO GERAL DE FINANÇAS

ÍNDICE

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

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

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

LISTA DE FIGURAS

Gráficos

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

Quadros

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

1 INTRODUÇÃO

1.1 ENQUADRAMENTO

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

1.2 OBJETIVOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3 ÂMBITO

1.3.1 FUNCIONAL

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

1.3.2 TEMPORAL

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

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

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

1.4 METODOLOGIA

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

1.4.1 FASES

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

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

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

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

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

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

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

1.4.2 CRITÉRIOS

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

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

1.4.3 TÉCNICAS

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

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

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

1.5 CONSTRANGIMENTOS

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

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

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

1.6 CONTRADITÓRIO

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

2 RESULTADOS DA AUDITORIA

2.1. PLANEAMENTO URBANÍSTICO E EXPANSÃO URBANA

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

- ❑ Desde a publicação do PDM, há cerca de 14 anos, a **atividade de planeamento urbanístico do município tem sido praticamente nula**, tendo sido publicado desde então apenas um único PP, o da Área Central do Cacém - *vd. Anexo 1*.
- ❑ Os perímetros urbanos contemplados no PDM vigente revelaram-se claramente excedentários, uma vez que, como verificámos e foi reconhecido nas *Considerações Finais do Relatório Fundamentado de Avaliação da Execução do Plano Diretor Municipal*, aprovado pela CMS em 30/mar/2011, dos cerca de 10.000 hectares das classes de espaço urbano, urbanizável e industrial, delimitados naquele PMOT, existem, aproximadamente, 2.322 hectares ainda disponíveis para utilização urbanística, correspondentes a cerca de 23%, sendo certo que a evolução demográfica registada entre 2001 e 2011 se cifrou em apenas 3,9%, isto é «...a **folga urbanística existente é suficiente para dar resposta a três vezes o valor do crescimento de fogos registado no último período censitário e sete vezes o crescimento populacional verificado em igual período (...)**», concluindo-se, assim, pelo respetivo sobredimensionamento.
- ❑ Tal sobredimensionamento gera riscos de dispersão da urbanização e sobrecarga do erário municipal com a realização das necessárias infraestruturas urbanísticas, sendo também contrário aos princípios da consolidação dos núcleos urbanos existentes e da racionalização das infraestruturas urbanísticas, que estão subjacentes a uma adequada gestão dos recursos disponíveis.
- ❑ Neste contexto, o Município poderia e deveria ter utilizado os seus poderes de planeamento, regulamentar, tributário e de investimento, induzindo o crescimento em áreas urbanas geograficamente limitadas que definisse como prioritárias, de modo a contrariar, por um lado, a dispersão do povoamento e a consequente expansão irracional da ocupação edificada e das infraestruturas, sobretudo nas zonas norte e oeste do concelho e, por outro, a respetiva sobrecarga do orçamento municipal.
- ❑ A este propósito, importa referir que os incentivos à construção aprovados pelos órgãos municipais, desde 2009, traduziram-se na isenção/redução de taxas e da compensação, mas não tiveram subjacentes as preocupações atrás referidas, pois foram alargados a todo o território do Município.
- ❑ Porém, é justo sublinhar que verifica-se, agora, uma clara intenção da autarquia local de enveredar por esse caminho, restando ainda adotar uma política de taxas de incentivo à consolidação dos aglomerados urbanos existentes, em detrimento da expansão periférica, ocorrida particularmente com as cerca de 100 AUGI, que

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

2.2. SISTEMAS DE INFORMAÇÃO E INDICADORES FINANCEIROS

2.2.1. SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

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

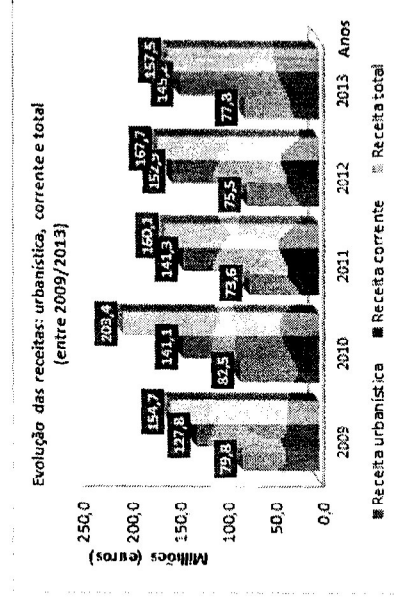
- Área bruta de construção prevista nos planos municipais e a já aprovada (abc), discriminada por usos e localizações;
- Investimento municipal realizado em infraestruturas, espaços verdes e de utilização coletiva e equipamentos públicos;
- Áreas cedidas gratuitamente ao domínio público municipal;
-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

2.2.2. EVOLUÇÃO E ESTRUTURA DAS RECEITAS URBANÍSTICAS

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

Anexos 2 e 4 – indicador 8

Gráfico 1

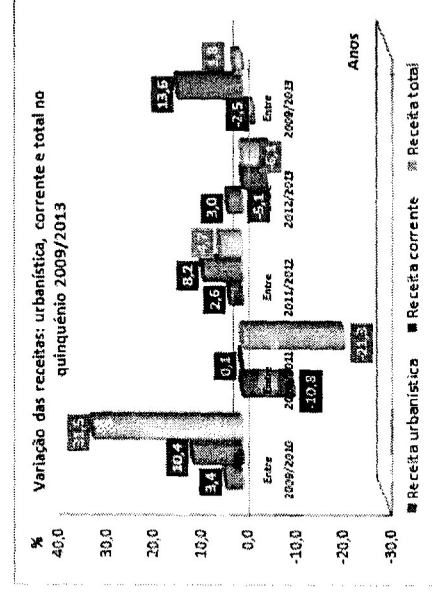


Fonte: Mapas da execução orçamental

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

Anexo 2

Gráfico 2



Fonte: Mapas da execução orçamental

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

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

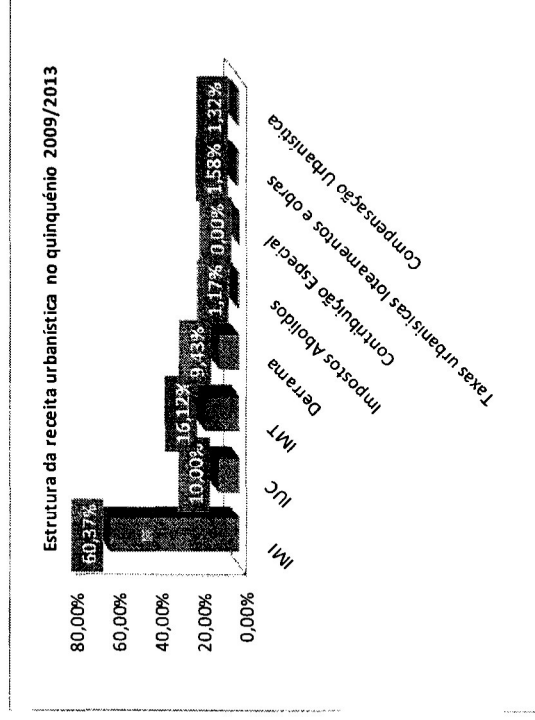
Para a quebra da receita urbanística, entre 2009 e 2013, contribuíram, sobretudo, as taxas urbanísticas (incluindo as compensações em numerário), pois os impostos aumentaram quase M€ 1,2.

Anexo 2

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

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

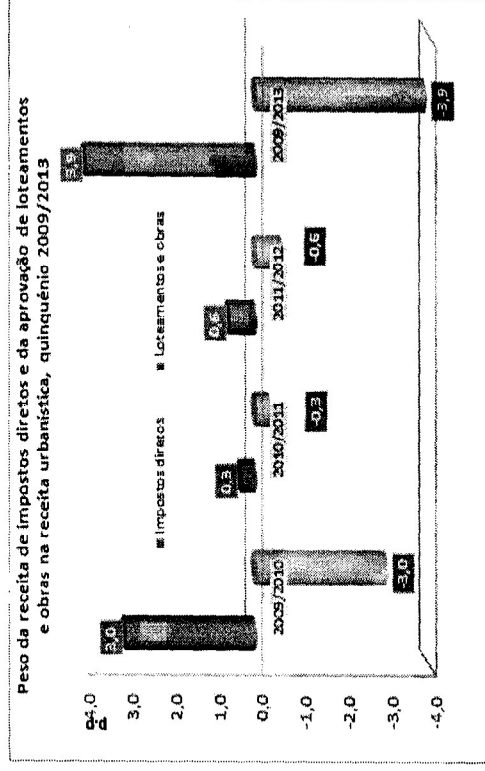
Gráfico 3



Fonte: Mapas da execução orçamental

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

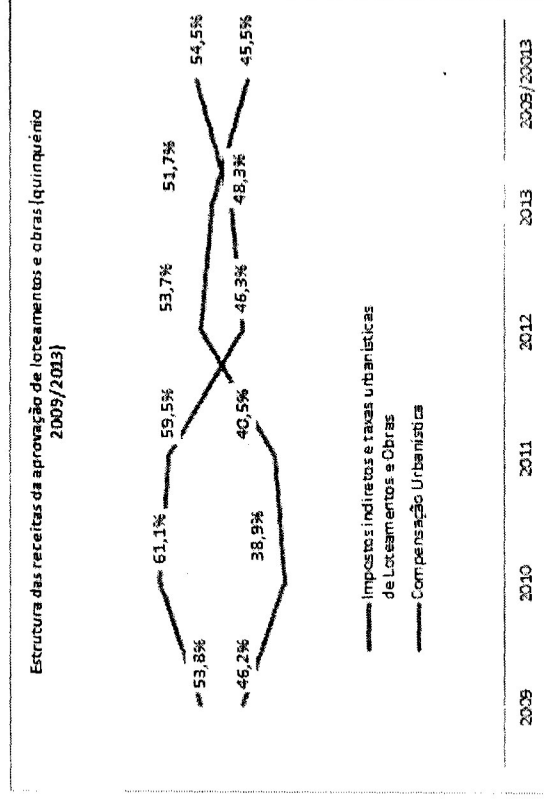
Gráfico 4



Anexo 4 – indicadores 9 e 10

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

Gráfico 5

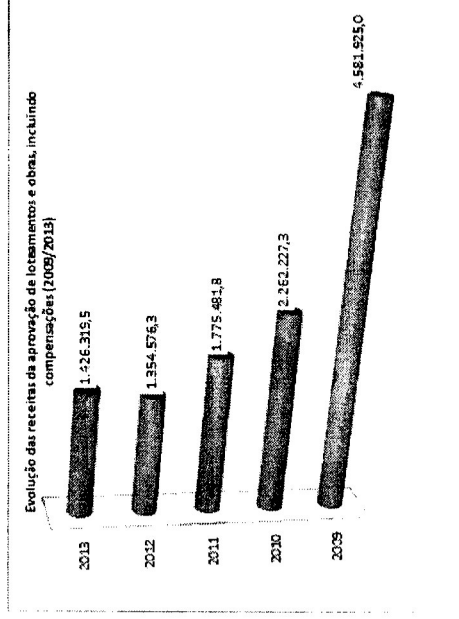


Fonte: Mapas da execução orçamental

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

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

Gráfico 5-A



Fonte: Mapas da execução orçamental

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

Anexo 4 – indicadores 11 e 13

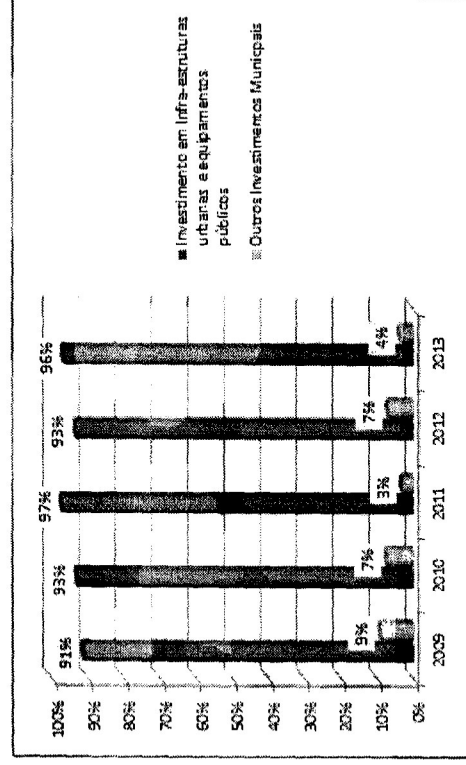
É de realçar também o decréscimo verificado, desde 2010, nas receitas decorrentes da aprovação de operações urbanísticas, conforme é ilustrado no gráfico 5, resultantes da diminuição do número de operações urbanísticas aprovadas e das isenções e reduções das taxas urbanísticas aprovadas pela Assembleia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

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

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

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

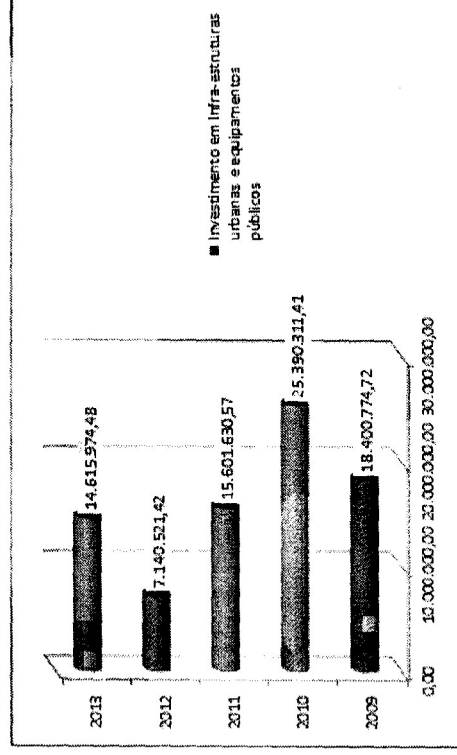
Gráfico 6
Evolução e estrutura do investimento municipal
(2009 a 2013)



Anexo 3

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

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



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

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

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

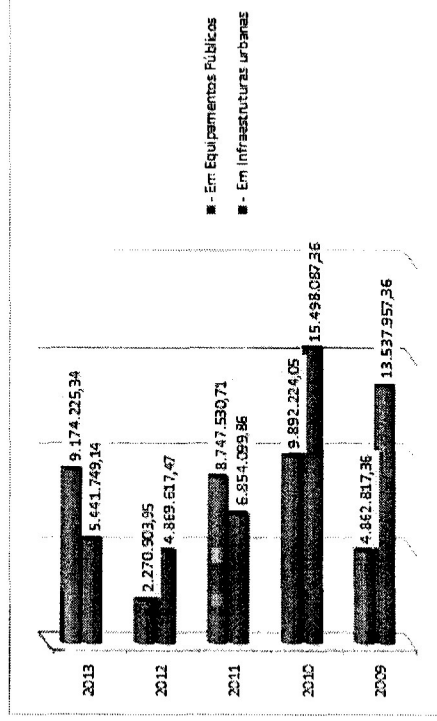
Anexo 3

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

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

Gráfico 8

Estrutura do investimento na urbanização
(Quinquénio 2009/2013)



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

Anexo 4 – indicador 14

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

Anexo 4 – indicador 17

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

Anexo 4 – indicador 15

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

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

Anexos 3 e 4 – indicadores 4 e 6

2.3. REGULAMENTOS MUNICIPAIS

2.3.1. REGULAMENTO do PDM

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O 1.º polinómio ($\text{Att} \times K_1 \times K_2 \times \text{Pp/Auu}$) reflete o valor da TRIU correspondente à área total do terreno da operação urbanística, considerando o custo ponderativo do investimento plurianual (previsto no Plano de Atividades para a execução das infraestruturas urbanas e de equipamentos públicos destinados a educação, saúde, cultura, desporto e lazer), dividido pelo somatório das áreas do concelho que no PDM correspondem aos espaços urbanos e urbanizáveis, corrigido em função de um coeficiente de localização e de uso, para a operação em causa.

Por sua vez, **no 2.º polinómio** ($\text{Abc} \times K_1 \times K_2 \times \text{Pp/Auu}$) repercute-se o valor da TRIU correspondente à área bruta de construção da operação urbanística, considerando o custo ponderativo do investimento plurianual (previsto no Plano de Atividades para a execução das infraestruturas urbanas e de equipamentos públicos destinados a educação, saúde, cultura, desporto e lazer), dividido pelo somatório das áreas do concelho que no PDM correspondem aos espaços urbanos e urbanizáveis, corrigido em função de um coeficiente de localização e de uso, para a operação em causa.

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

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

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

iii. A propósito da fórmula de cálculo da **TRIU** importa salientar também que **não vemos qualquer fundamento para a inclusão, para esse efeito, no valor do PPI do investimento relativo a apenas alguns equipamentos públicos**, excluindo, nomeadamente, os mercados, cemitérios, etc., pois todos os equipamentos públicos servem as operações urbanísticas na área do município e, como tal, o custo com o respetivo investimento deve estar refletido na fórmula de cálculo da **TRIU**.

iv. Por outro lado, servindo a **TRIU** de contrapartida ao investimento municipal em infraestruturas urbanísticas, **esse investimento não devia ser aferido apenas em função dos valores de previsão do PPI, sobretudo, se estes forem sobreavaliados**, sob pena da **TRIU** não refletir corretamente o esforço municipal em investimentos públicos¹². Parece-nos mais ajustado à realidade e coerente considerar, por exemplo, dentro do horizonte temporal de 4 anos do **PPI**, o investimento realizado nos 2 anos anteriores e o previsto no ano em curso e no ano seguinte, corrigindo-se, assim, também, os riscos associados à elaboração de **PPI** pouco realistas.

v. O artigo 137.º do **RMUECS** refere também, como referimos atrás, que “*A taxa devida pela realização, reforço e manutenção das infraestruturas urbanas aplica-se nas operações de loteamento e nas obras de edificação*”, em sintonia, aliás, com o disposto no artigo 116.º do **RJUE**.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por sua vez, com o 2.º polinómio¹⁵ obtém-se o valor da compensação devida pelo facto da operação urbanística já estar servida de infraestruturas e, por isso, o promotor não ter necessidade de as realizar, considerando o n.º de infraestruturas existentes, o n.º de fogos da operação urbanística, bem como a área de confrontação da parcela confinante com o arruamento público.

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

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

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

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

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

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

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

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

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