

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE CANTANHEDE

Controlo do Urbanismo

Relatório n.º 1977/2015

Proc. n.º 2014/185/B1/594

Dezembro de 2015

Independência

InteGridade

ConFiança

FICHA TÉCNICA

NATUREZA	Auditoria de legalidade
ENTIDADE AUDITADA	Município de Cantanhede.
FUNDAMENTO	Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF)
ÂMBITO	Triénio 2011/2013
OBJETIVOS	<p>Objetivo geral: Avaliar as atividades de planeamento territorial, gestão e fiscalização urbanísticas do Município, através da concretização dos seguintes objetivos específicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Analisar o planeamento territorial do Município. 2. Apreciar a adequação dos regulamentos municipais aplicáveis à gestão urbanística. 3. Verificar a legalidade da aprovação das operações urbanísticas e dos contratos conexos. 4. Analisar a regularidade dos processos de contraordenação e da aplicação de medidas de tutela da legalidade urbanística.
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 e regulamentares 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 CM de Cantanhede em 13/ago/2015, o qual foi objeto de posição formal por parte desta entidade em 11/set/2015.
CICLO DE REALIZAÇÃO	Mai/2014 a ago/2015
DIREÇÃO	SIG - Ana Paula Barata Salgueiro CdE/DO - Belmiro Morais
EQUIPA	Coordenação: Inspetor - Rui Ribeiro Execução: Inspetor - João Oliveira Ramos

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 com o presente relatório, nomeadamente com as propostas de encaminhamento constantes do ponto 4., propondo adicionalmente a sua submissão a despacho de S.E. o Secretário de Estado do Orçamento. com sugestão de 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 (ponto 3.), a fls.29 a 33.
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 1977/2015

PROCESSO N.º 2014/185/A5/594

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

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Tendo em conta os elementos recolhidos e as evidências obtidas (cfr. **ANEXOS 1 A 19**), a análise e avaliação das mesmas (cfr. **Cap. 2**) e os resultados do procedimento de contraditório, exercido pelo Município de Cantanhede, de concordância, salvo em relação a questões pontuais (cfr. **ANEXO 20** e respetiva apreciação, vertida no **Anexo 21**), os principais resultados desta auditoria são, em síntese, os seguintes:

1.1. Das áreas urbanas previstas no Plano Diretor Municipal (PDM) de 1994, 42,5% estão abrangidas por Planos de Pormenor (PP) e Planos de Urbanização (PU), o que revela uma significativa atividade de planeamento da execução do PDM com instrumentos de gestão territorial de elevado detalhe.

Significativa
atividade de
planeamento
territorial

1.2. Regista-se o sobredimensionamento dos perímetros urbanos no PDM de 1994 e na Revisão em curso, face à evolução decrescente da população (menos habitantes), com os riscos de dispersão da urbanização e sobrecarga do erário municipal com a realização das necessárias infraestruturas urbanísticas.

Sobredimensiona
mento dos
perímetros
urbanos

1.3. O Município de Cantanhede (MC) despendeu, no triénio em análise (2011/2013), M€20,5 em infraestruturas gerais (infraestruturas viárias, equipamentos públicos e espaços verdes), que correspondem a 35% da despesa municipal total.

Investimento
municipal em
infraestruturas
urbanísticas:
M€ 20,5

1.4. O valor da Taxa Municipal de Urbanização (TMU) arrecadada (m€110), entre 2011 e 2013, representou apenas 0,54% daquelas despesas com infraestruturas gerais, revelando-se, por isso, manifestamente reduzido o seu contributo para o financiamento dessas infraestruturas.

Reduzido
contributo da
TMU para o
financiamento do
investimento
municipal em
infraestruturas
através: 0,54%

1.5. O PDM de 1994, que aguarda a publicação da sua Revisão, aprovada em 2015, encontra-se desatualizado e utiliza parâmetros e índices urbanísticos vagos e imprecisos, o que permitiu interpretações díspares e a sua aplicação sem critérios uniformes.

Desatualização do
PDM e previsão de
parâmetros e
índices
urbanísticos vagos
e imprecisos

1.6. Constatou-se a violação de regulamentos dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) ou dos alvarás de

Violação dos PMOT
ou alvarás de
loteamento em
vigor: nulidade
dos atos de

<p>loteamento em vigor, em 8 dos 18 processos urbanísticos analisados, de que resulta a nulidade dos atos de aprovação das respetivas operações urbanísticas.</p>	<p>aprovação de 44% das operações urbanísticas analisadas</p>
<p>1.7. Detetaram-se omissões e erros na liquidação e cobrança de taxas (TMU) e compensações urbanísticas, que importaram em m€107, em prejuízo do Município, e em m€9,2 cobrados em excesso aos particulares.</p>	<p>Omissões e erros na liquidação e cobrança de taxas (TMU) e compensações</p>
<p>1.8. No período abrangido pela auditoria, há evidência de ter sido tomada uma única medida de tutela da legalidade urbanística, ainda que tenham sido instaurados 142 processos de contraordenação. Estas situações favorecem os infratores e a manutenção de construções em situação ilegal, revelando, além do mais, que a fiscalização municipal é ineficaz.</p>	<p>Medidas de tutela da legalidade urbanística: 1 Demora na conclusão dos processos de contraordenação</p>
<p>1.9. Ao nível do sistema de controlo interno, detetaram-se as seguintes fragilidades: desatualização do regulamento de controlo interno; falta de identificação dos responsáveis autárquicos/técnicos intervenientes nos processos; falta de controlo/conferência do cálculo das taxas e compensações; informações técnicas, relativas à apreciação dos projetos de obras, pouco rigorosas e explícitas quanto à aferição dos parâmetros urbanísticos e dos regulamentos dos PMOT aplicáveis.</p>	<p>Insuficiências do sistema de controlo interno</p>
<p>1.10. O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC) regista algumas omissões e insuficiências:</p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Desatualização face à estrutura orgânica do MC;<input type="checkbox"/> Descrição vaga dos riscos associados ao Serviço Municipal de Fiscalização, bem como das medidas destinadas a preveni-los; e<input type="checkbox"/> Falta de implementação dos “planos de ações corretivas”.	<p>Fragilidades no PGRCIC</p>
<p>1.11. Regista-se o acolhimento pela autarquia local da generalidade das recomendações, não obstante a existência de divergências técnicas entre a IGF e MC, as quais se encontram detalhadas no Quadro que se segue:</p>	

QUADRO SÍNTESE DOS RESULTADOS DA AUDITORIA

MATÉRIAS EM QUE SE REGISTAM DIVERGÊNCIAS DE NATUREZA TÉCNICA

OBSERVAÇÕES/CONCLUSÕES	Ref. Item	RECOMENDAÇÕES	Ref. Item	POSIÇÃO DA ENTIDADE AUDITADA (Anexo)	POSIÇÃO DA IGF (Anexo)	VALOR CORREÇÕES (MIL €)
Violação dos artigos 23.º e 24.º, n.ºs 2 e 5, do RPDM e da Portaria n.º 216-B/2008, de 3/mar, nos processos de edificação n.º 743/2011 e 132/2010, por apresentarem défice de estacionamento público.	2.4.2	Adoção das medidas necessárias à conformação das operações urbanísticas com os PMOT, sob pena da declaração de nulidade dos atos de aprovação daquelas operações.	3.D	Anexo 20	Anexos 6, 10 e 21	
Violação dos artigos 20.º, n.º 4, e 31.º, n.º 5.2, do PUCC e art.º 7.º do PPACCC, no processo de edificação n.º 01/2010/685, por incumprimento do número máximo de pisos e do n.º mínimo de lugares de estacionamento exigido pelos PU e PP eficazes.	2.4.2	Adoção das medidas necessárias à conformação das operações urbanísticas com os PMOT, sob pena da declaração de nulidade dos atos de aprovação daquelas operações.	3.D	Anexo 20	Anexos 9 e 21	
Omissão de liquidação e cobrança de TIU e compensação em numerário, devidas nos processos de edificação n.ºs 1954/2009 e 1112/2012, no montante total de €44.723 e €49.427, respetivamente. No proc. de edificação n.º 1954/2009, verificou-se a caducidade do direito à liquidação de €44.723.	2.4.3	Cobrança de €49.427 de taxas e compensações não liquidadas, sob pena da promoção da eventual responsabilidade financeira pela não liquidação dessa receita, junto do Tribunal de Contas	3.G	Anexo 20	Anexos 5, 11 e 21	49,427

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
1.4 Metodologia	9
1.5 Constrangimentos	11
1.6 Contraditório.....	12
2. Resultados da Auditoria.....	13
2.1 Planeamento urbanístico e expansão urbana.....	13
2.1.1 Instrumentos de Gestão Territorial em vigor no Município	13
2.1.2 Evolução demográfica e expansão urbana prevista no PDM	13
2.2 Taxas Urbanísticas e Investimento Municipal em Infraestruturas	14
2.3 Regulamentos Municipais relevantes na gestão urbanística	16
2.3.1 Regulamento do PDM.....	16
2.3.2 Regulamento Municipal de Edificação e Urbanização.....	17
2.3.3 Regulamento Municipal de Taxas de Edificação e Urbanização.....	18
2.4 Gestão Urbanística.....	19
2.4.1 Divisão de Gestão Urbanística.....	19
2.4.2 Apreciação da conformidade das operações urbanísticas com os PMOT e/ou alvarás de loteamento em vigor.....	20
2.4.3 Liquidação e cobrança das taxas e compensações urbanísticas.....	23
2.5 Contabilização das taxas urbanísticas, das cedências para o domínio público e das compensações em numerário.....	25
2.6 Fiscalização municipal, contraordenações e medidas de tutela da legalidade urbanística	25
2.7 Sistema de Controlo Interno	27
2.8 Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas	28
3. Conclusões e Recomendações.....	29
4. Propostas	34
LISTA DE ANEXOS	35

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Abc	Área Bruta de Construção
AIRC	Associação de Informática da Região Centro
AM	Assembleia Municipal
CM	Câmara Municipal
CMC	Câmara Municipal de Cantanhede
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
CRRA	Comissão Regional da Reserva Agrícola
DAF	Divisão de Administração e Finanças
DGOTDU	Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
DGT	Direção-Geral do Território
DGU	Divisão de Gestão Urbanística
DL	Decreto-Lei
DOT	Divisão de Ordenamento do Território
DR	Diário da República
DU	Departamento de Urbanismo
EM	Estrada Municipal
EN	Estrada Nacional
Há	Hectare
IGAL	Inspeção-Geral da Administração Local
IGAT	Inspeção-Geral da Administração do Território
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
INE	Instituto Nacional de Estatística
LBPOTU	Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo
LFL	Lei das Finanças Locais
LGT	Lei-Geral Tributária
11LOPTC	Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas
MC	Município de Cantanhede
OE	Orçamento de Estado
PBH	Plano de Bacia Hidrográfica
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PDM	Plano Diretor Municipal
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PMOT	Planos Municipais de Ordenamento do Território
PNPOT	Plano Nacional da Política de Ordenamento do Território
POOC	Plano de Ordenamento da Orla Costeira
PP	Plano de Pormenor
PPI	Plano Plurianual de Investimentos
PROF	Plano Regional de Ordenamento Florestal
PROT	Plano Regional de Ordenamento do Território
PSRN2000	Plano Setorial da Rede Natura 2000
PU	Plano de Urbanização
RAN	Reserva Agrícola Nacional
RCM	Resolução de Conselho de Ministros
RGEU	Regulamento Geral de Edificações Urbanas
RGTAL	Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
RMEU	Regulamento Municipal de Edificação e Urbanização
RMTEU	Regulamento Municipal de Taxas de Edificação e Urbanização
ROSM	Regulamento da Organização dos Serviços Municipais
RPDM	Regulamento do Plano Diretor Municipal
RPPACC	Reg. do Plano de Pormenor de Alinhamentos e Cérceas da Cidade de Cantanhede
RPUCC	Regulamento do Plano de Urbanização da Cidade de Cantanhede
SMF/SFOP	Serviços Municipais de Fiscalização/Setor de Fiscalização de Obras Particulares
TAF	Tribunal Administrativo e Fiscal
TMU/TIU	Taxa pela Realização, Manutenção e Reforço de Infraestruturas Urbanísticas/ Taxa de Infraestruturas Urbanísticas
UE	Unidades de Execução

LISTA DE FIGURAS

QUADRO 1 - Peso das taxas urbanísticas e dos impostos municipais na receita municipal	15
QUADRO 2 – Taxas urbanísticas cobradas no triénio	15
QUADRO 3 – Peso do investimento municipal em infraestruturas-gerais na despesa do Município no triénio 2011/2013	15
QUADRO 4 – Licenças das operações urbanísticas em violação das normas do PMOT/Alv. Lot.....	20
QUADRO 5 – Erros no cálculo das taxas e compensações urbanísticas	23
QUADRO 6 – Processos de contraordenação urbanística analisados	26

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 Inspeção-Geral de Finanças (IGF), superiormente aprovado.

1.2 Objetivos

O **objetivo geral** da auditoria consistiu na avaliação das atividades de planeamento, gestão e fiscalização urbanísticas do Município de Cantanhede, mormente, nas suas componentes de legalidade, financeira e patrimonial.

Nesse sentido, foram definidos os seguintes **objetivos específicos**:

- a) Objetivo 1:** Analisar o planeamento territorial do Município tendo em conta os recursos financeiros afetos e a sua origem¹, procurando concluir, designadamente, sobre:
- ✓ O dimensionamento dos perímetros urbanos e a evolução demográfica do concelho.
 - ✓ O nível de investimento municipal na urbanização².
 - ✓ 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.
- b) Objetivo 2:** Apreciar a adequação dos regulamentos municipais com relevância para a área da gestão urbanística³.
- c) Objetivo 3:** Verificar a legalidade, bem como a prossecução do interesse público municipal no âmbito da aprovação das operações urbanísticas, nomeadamente quanto aos seguintes aspetos:
- ✓ Conformidade das operações urbanísticas com os planos municipais de ordenamento do território (PMOT) em vigor.
 - ✓ Regularidade da liquidação e cobrança das taxas urbanísticas.
 - ✓ Correção da determinação das cedências ao domínio público municipal para espaços verdes e equipamentos.
 - ✓ Regularidade da liquidação e cobrança das compensações, em numerário e em espécie.

¹ Apenas no que concerne aos aspetos do planeamento urbanístico e da expansão urbana, dadas as repercussões das soluções adotadas nessa matéria ao nível dos custos do investimento municipal com a realização e manutenção das infraestruturas urbanísticas.

² Em infraestruturas-gerais, designadamente infraestruturas viárias, equipamentos e zonas verdes.

³ Regulamentos do PDM e de outros PMOT em cujas áreas de intervenção ocorreram operações urbanísticas contempladas na amostra e regulamentos de urbanização e edificação e de taxas e compensações urbanísticas.

- d) Objetivo 4:** 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) Objetivo 5:** A apreciação do Sistema de Controlo Interno, incluindo o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da autarquia (PGRIC), principalmente nos aspetos relacionados com o urbanismo.

1.3 Âmbito

1.3.1 Funcional

Esta auditoria incidiu sobre o Município de Cantanhede (MC), abrangendo em particular o Departamento de Urbanismo (DU), que compreende a Divisão de Gestão Urbanística (DGU) e a Divisão de Ordenamento do Território (DOT), bem como a Secção de Obras Particulares e Loteamentos e o Serviço Municipal de Fiscalização (Setor de Fiscalização de Obras Particulares e Setor de Contraordenações)⁴.

1.3.2 Temporal

A auditoria abrangeu o **triénio 2011/2013**, sem prejuízo de ter sido estendida a datas anteriores e ou posteriores, nos casos de processos da amostra selecionada ou de processos relacionados com queixas, denúncias e participações, que, por si ou por antecedentes seus, tiveram início, prosseguimento de tramitação ou decisão, em tais datas.

1.4 Metodologia

O desenvolvimento desta ação obedeceu às seguintes fases e aos procedimentos de controlo previstos no Guião de Controlo do Ordenamento do Território e do Urbanismo nas Autarquias Locais⁵, designadamente:

1.4.1 Fases

- a) A fase de planeamento da ação** implicou, nomeadamente, a análise preliminar da estrutura orgânica e regulamento dos serviços municipais e do sistema de controlo interno, incluindo a identificação dos procedimentos utilizados e dos respetivos intervenientes, o levantamento do universo a auditar e a seleção das amostras.

⁴ Conforme Estrutura Orgânica e Regulamento da Organização dos Serviços Municipais, publicados no DR, 2.ª S, n.º 6, de 10/jan/2011. Sucedeu-lhe a Estrutura Orgânica e o Regulamento publicados no DR, 2.ª S, n.º 4, de 7/jan/2013, visando a adequação às regras e critérios previstos na Lei 49/2012, de 29/ago. Nos termos do n.º 7 do art.º 25.º da referida Lei, foi exercida a faculdade de manutenção, até final do respetivo período, das comissões de serviço dos dirigentes em função à data da entrada em vigor dessa Lei, o que determinou a suspensão dos efeitos das correspondentes alterações, decorrentes da dita adequação.

⁵A que se refere a Informação n.º 289/2013, aprovada por despacho do Senhor Inspetor-Geral de Finanças, de 8/mar/2013.

Relativamente às operações urbanísticas, o universo a auditar abrangeu as operações que, entre 1/jan/2011 e 31/dez/2013, obtiveram licença e título (alvará), ou admissão de comunicação prévia e título (recibo da sua apresentação acompanhado do comprovativo da admissão) ou autorização de utilização e título (alvará).

A definição da amostra dos processos de operações urbanísticas obedeceu à conjugação dos seguintes critérios:

- ✓ Análise preliminar do sistema de controlo interno;
- ✓ Materialidade (em função da área bruta de construção autorizada - abc);
- ✓ Tipologia (loteamento, edificação);
- ✓ Uso (nomeadamente, habitação, comércio, serviços, indústria);
- ✓ Localização (centro vs. periferia);
- ✓ Análise de risco (licença vs. comunicação prévia); e
- ✓ Atualidade dos processos (preferência aos aprovados mais recentemente).

A amostra abrangeu 13 operações urbanísticas (3 loteamentos⁶ e 10 obras de edificação⁷), envolvendo um total de 66.873,36 m² de área bruta de construção autorizada.

Foram analisados ainda 5 **processos de operações urbanísticas⁸ associados a queixas, denúncias e participações⁹**, algumas das quais suscitadas e apreciadas no âmbito de ações inspetivas anteriores.

Foi verificada, ainda, uma **amostra de 6 processos de contraordenação, correspondente a cerca de 4% do universo de 142 processos**, cuja instauração, tramitação ou decisão ocorreram entre 2011 e 2013¹⁰.

Finalmente, foi analisado o único processo existente (processo de edificação n.º 3505/2010) **relativo a medidas de tutela da legalidade urbanística¹¹**.

Não foram analisados quaisquer **contratos de planeamento, urbanização e/ou permuta** por não terem ocorrido no triénio 2011/2013¹².

b) A fase de execução da ação obedeceu, com os adequados ajustamentos, às instruções constantes do já aludido Guião de Controlo do Ordenamento do Território e Urbanismo, com referência aos objetivos específicos atrás mencionados, de que se destacam os seguintes aspetos:

⁶ Processos n.º 31/2010, 32/2011 e 7/2013.

⁷ Processos n.º 2705/2008, 1954/2009, 132/2010, 685/2010, 1159/2010, 3095/2010, 743/2011, 1112/2012, 1318/2012 e 1568/2013.

⁸ Processos n.º 3505/2010, 1539/2010, 1724/2008, 1144/2002 e 992/2010 (estes dois últimos relativos à mesma queixa).

⁹ 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 denunciante.

¹⁰ Dados do SGD e do SPO (AIRC), fornecidos pela DAF.

¹¹ Dados fornecidos pela Divisão Jurídica.

¹² Conforme informação do DU, de 11/jun/2014.

- ✓ Realização de testes substantivos nos processos incluídos nas amostras;
- ✓ Análise do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas; e
- ✓ Elaboração do projeto de relatório e sua conversão em relatório, após exercício e análise do contraditório.

1.4.2 Critérios

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

- ✓ Quadro legal aplicável, nomeadamente o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) e o Regime Jurídico de Urbanização e Edificação (RJUE);
- ✓ Instrumentos de gestão territorial eficazes;
- ✓ Regulamentos municipais em vigor; e
- ✓ Sistema de controlo interno.

1.4.3 Técnicas

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

- ✓ Análise documental, incluindo a das peças escritas e desenhadas de cada processo urbanístico;
- ✓ 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;
- ✓ Realização de entrevistas informais e questionários junto dos dirigentes e trabalhadores do serviço abrangido pela ação; e
- ✓ Recolha, nos respetivos locais, de elementos complementares e atualizados, nomeadamente fotografias sobre o estado de operações urbanísticas incluídas na amostra, cuja análise suscitou dúvidas de legalidade ou regularidade, e de operações urbanísticas relacionadas com queixas, denúncias e participações, visando a validação de informação do DU e dos Serviços Municipais de Fiscalização/Setor de Fiscalização de Obras Particulares (SMF/SFOP).

1.5 Constrangimentos

A realização da auditoria implicou um acréscimo substancial de trabalho nas unidades e subunidades orgânicas municipais em que a sua incidência foi maior, como no DU/DOT/DGU e Secção de Obras Particulares e Loteamentos e na DAF/Divisão Jurídica. Todavia, não houve constrangimentos e limitações significativas no planeamento e na execução da ação, graças à total recetividade, disponibilidade e colaboração da CM e de todos os responsáveis e trabalhadores intervenientes.

1.6 Contraditório

O projeto de relatório foi submetido a contraditório institucional formal, em cumprimento do disposto no art.º 12.º do DL n.º 276/2007, de 31/jul e artigos 19.º e 20.º do Despacho n.º 6387/2010 (Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF), aprovado por despacho do Senhor Ministro de Estado e das Finanças de 5/abr.

O direito de contraditório da entidade auditada foi exercido nos termos constantes do documento integrado no processo como **Anexo 20** "Procedimento de Contraditório Institucional - Resposta da Entidade Auditada" e a análise dessa resposta consta do **Anexo 21** "Procedimento de Contraditório Institucional - Análise da Resposta da Entidade Auditada".

De acordo com essa análise, apesar dos esclarecimentos e argumentos apresentados pela autarquia no contraditório relativamente a algumas matérias, não vimos razões para alterar as conclusões e recomendações constantes do projeto de relatório, conforme é evidenciado no **Anexo 21** e nos respetivos itens deste relatório, sem prejuízo de alguns ajustamentos pontuais no texto deste relatório e dos respetivos documentos de suporte, em função dos esclarecimentos prestados pela autarquia local.

Com exceção das matérias tratadas nos itens 2.4.2. e 2.4.3., regista-se o acolhimento pelo Município da generalidade das recomendações expendidas no projeto de relatório, embora em muitas das situações careça ainda de demonstração a implementação efetiva dos procedimentos de correção/melhoria recomendados, cuja evidência deverá ser documentada, no âmbito da informação a prestar pela autarquia local, nos termos propostos no item 4.2. deste relatório.

2. RESULTADOS DA AUDITORIA

2.1 Planeamento urbanístico e expansão urbana

Consta do **Anexo 1** ao presente relatório a análise da atividade de planeamento urbanístico do Município, do dimensionamento dos perímetros urbanos do Plano Diretor Municipal (PDM) em vigor e da Revisão do PDM, face à evolução demográfica do concelho, e da programação e execução dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) em vigor, sendo de destacar os seguintes aspetos:

2.1.1 Instrumentos de Gestão Territorial em vigor no Município

A gestão urbanística do território do Município de Cantanhede encontra-se enquadrada por 12 PMOT, vinculativos quer das entidades públicas, quer dos particulares: 1 PDM, 5 Planos de Urbanização (PU) e 6 Planos de Pormenor (PP).

Os 5 PU publicados entre 2000 e 2013 ampliaram o perímetro urbano do PDM de 1994 (4.658,13ha¹³) em cerca de 17%, através da reclassificação de 790,14 ha de solo rural para urbano.

A área total de intervenção dos 5 PU e 6 PP (2.315,49ha c/ ampliação introduzida pelos PU) corresponde a uma percentagem muito significativa - 42,5% - das áreas urbanas previstas no PDM de 1994 (5.448,27ha c/ ampliação), traduzindo um elevado nível de atividade de planeamento territorial no Município de Cantanhede.

2.1.2 Evolução demográfica e expansão urbana prevista no PDM

A população decresceu de modo significativo entre 1981 e 1991 (-4,07%), cresceu 2,08% na década seguinte e voltou a decrescer 3,47% na década de 2001/2011, registando-se um decréscimo total médio de 5,48% de habitantes, nas últimas três décadas, ao passar de 38.717/ hab., em 1981, para 36.595/hab., em 2011.

Apesar disso, o PDM de 1994 prevê um acréscimo de áreas de ocupação para futura expansão urbana de 108% (após medições corrigidas pela DOT), entretanto agravado para 147% pela ampliação dos perímetros urbanos (790,14ha), introduzida pelos 5 PU aprovados na sua vigência, sendo claro o sobredimensionamento excessivo das referidas áreas para expansão urbana.

Deste modo, caso se concretizassem as previsões que constam no PDM de Cantanhede (mesmo excluindo a ampliação prevista nos 5 PU), seria possível acolher uma população total de 77.096 habitantes, quando a população residente verificada em 2001 se limitou a cerca de metade - 37.911 habitantes.

Por sua vez, a proposta de revisão do PDM em curso, tendo por base um decréscimo populacional registado entre 1991 e 2011 de 1,5% (de 37.140 hab para 36.595 hab),

¹³ 4.201,9 ha se excluímos parques urbanos (11,85 ha), indústria transformadora (363,64ha) e indústria extrativa (80,74ha).

prevê, ainda assim, um acréscimo de áreas de ocupação para futura expansão urbana de 69%, continuando a ser, por isso, claro, o sobredimensionamento das mesmas.

Neste cenário, caso se concretizem as previsões que constam da Revisão em curso do PDM de Cantanhede, será possível acolher no prazo expectável de vigência do Plano após revisão (2021), uma população total de 61.908 habitantes, situação muito irrealista no contexto atual de decréscimo demográfico do concelho de Cantanhede.

O sobredimensionamento excessivo de áreas para futura expansão urbana verificado em Cantanhede, face à evolução demográfica estimada, é contrário aos princípios de consolidação dos núcleos urbanos e da rentabilização das infraestruturas e equipamentos públicos existentes, que estão subjacentes a uma correta gestão dos recursos financeiros do Município, dados os riscos de dispersão da urbanização e sobrecarga do erário municipal com a realização das necessárias infraestruturas urbanísticas.

Pese embora tudo o que foi exposto, constam da 3.ª reunião plenária da Comissão de Acompanhamento da Revisão do PDM, de 26/jul/2013, as seguintes conclusões:

- ✓ *“verifica-se que na ampliação dos perímetros urbanos propostos foram tomados como referência os valores apontados na proposta do PROT-C relativos a esta matéria”;*
- ✓ *“face ao exposto anteriormente, nada tem a obstar, nomeadamente em matéria de expansão dos perímetros urbanos em vigor, porquanto as alterações foram no sentido da sua contenção, salvaguardando-se condicionantes”.*

A este propósito, no **contraditório** institucional, o MC alegou que a proposta de revisão do PDM já foi aprovada pela assembleia municipal em 25/jun/2015 e que a sua publicação no DR “está, apenas, dependente da prévia publicação da nova carta da REN do Concelho”, tendo cumprido as orientações do PROT-C sobre a matéria.

Informou, ainda, ter já adotado medidas concretas com vista a induzir a consolidação dos núcleos urbanos existentes e combater a dispersão, com a eliminação de áreas de expansão na revisão do PDM e com a criação de incentivos fiscais à reabilitação urbana, em sede de IMI, no sentido da recomendação formulada no projeto de relatório (cfr. **Anexos 20 e 21**).

2.2 Taxas Urbanísticas e Investimento Municipal em Infraestruturas

De acordo com o quadro seguinte, as receitas das taxas urbanísticas (incluindo taxas administrativas, taxa municipal de urbanização (TMU) e compensações em numerário) no triénio 2011/2013 - M€0,59 -, tiveram uma expressão muito reduzida na receita do Município, comparativamente com a proveniente dos impostos municipais - M€15,37 (incluindo IMI, IMT e IUC).

As taxas urbanísticas, no triénio de 2011 a 2013, representaram apenas 1,27% das receitas correntes do Município, enquanto os impostos municipais no seu conjunto, para os mesmos anos, ascenderam a 33,21% daquelas receitas.

QUADRO 1 - PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS E DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA MUNICIPAL

Receitas municipais	2011	2012	2013	Triénio 2011/2013
Total	20.595.755,32	19.330.739,12	19.392.770,51	59.319.264,95
Corrente	14.735.838,30	14.669.674,70	16.876.145,50	46.281.658,50
Taxas urbanísticas	186.446,34	231.359,09	170.563,30	588.368,73
Impostos municipais	4.566.355,73	4.902.174,95	5.901.363,52	15.369.894,20
Peso das taxas urbanísticas na receita total	0,91%	1,20%	0,88%	0,99%
Peso das taxas urbanísticas na receita corrente	1,27%	1,58%	1,01%	1,27%
Peso dos impostos municipais na receita total	22,17%	25,36%	30,43%	25,91%
Peso dos impostos municipais na receita corrente	30,99%	33,42%	34,97%	33,21%

Fonte: Mapa de controlo orçamental da receita e dados fornecidos pela DAF sobre taxas e impostos

A receita de taxas urbanísticas (M€0,59) proveio essencialmente da taxa municipal de urbanização (69%) e taxas administrativas (19%), remanescendo 12%, a título de compensações em numerário pela não cedência de áreas destinadas a espaços verdes e equipamentos de utilização coletiva, conforme se constata no quadro seguinte:

QUADRO 2 – TAXAS URBANÍSTICAS COBRADAS NO TRIÉNIO

Taxas urbanísticas	2011	2012	2013	Triénio 2011/2013	%
Por emissão de licenças	156.292,53	127.210,36	121.783,62	405.286,51	68,88
TMU	20.621,26	77.311,88	11.912,23	109.845,37	18,67
Compensações em numerário	9.532,55	26.836,85	36.867,45	73.236,85	12,45
Total	186.446,34	231.359,09	170.563,30	588.368,73	100,00

Em termos de **investimento municipal em infraestruturas gerais** (incluindo infraestruturas viárias, equipamentos públicos e espaços verdes), o MC despendeu no triénio em análise (2011/2013) cerca de M€20,5, correspondendo a 35% da despesa total do Município.

QUADRO 3 – PESO DO INVESTIMENTO MUNICIPAL EM INFRAESTRUTURAS-GERAIS NA DESPESA DO MUNICÍPIO NO TRIÉNIO 2011/2013

Total das infraestruturas gerais (1)	8.465.894,12	6.517.903,19	5.492.041,39	20.475.838,70
Despesa total do município	19.275.775,39	18.851.286,20	19.702.775,98	57.829.837,57
Despesa de capital do município	7.436.308,76	7.223.392,87	8.109.469,29	22.769.170,92
Peso do custo das infraestruturas gerais na Despesa total do município	43,92%	34,58%	27,87%	35,41%
Peso do custo das infraestruturas gerais na Despesa de capital do município	113,85%	90,23%	67,72%	89,93%
Receita referente à TMU	20.621,26	77.311,88	11.912,23	109.845,37
Peso da TMU no custo das infraestruturas gerais	0,24%	1,19%	0,22%	0,54%

Fonte: Documentos de prestação de contas de 2011 a 2013 e informações prestadas pela DAF

[1] Infraestruturas-gerais: infraestruturas viárias, equipamentos e zonas verdes.

Constituindo a **TMU** uma contraprestação devida ao Município pelos encargos suportados com a realização, a manutenção e o reforço de infraestruturas urbanísticas, esta receita,

nos anos analisados, contribuiu apenas com **0,54%**¹⁴ para os custos com as **infraestruturas gerais** da urbanização, sendo certo, contudo, que a receita dos impostos municipais está associada, de alguma forma, ao imobiliário (IMI, IMT) e à utilização da rede viária municipal (IUC e derrama), tendo representado neste Município cerca de 75% do investimento municipal na urbanização.

No **contraditório** institucional, face à recomendação do projeto de relatório de aproximação gradual do valor das taxas aos custos, o MC informou que *"o respeito pela proporcionalidade entre as taxas a cobrar e os custos das contrapartidas tem sido objeto de permanente preocupação do Município, como se depreende das atualizações que têm sido introduzidas no Regulamento Municipal de Taxas de Edificação e Urbanização."* (cfr. **Anexos 20 e 21**).

2.3 Regulamentos Municipais relevantes na gestão urbanística

2.3.1 Regulamento do PDM

O Plano Diretor Municipal (PDM) de 1994, em fase avançada de Revisão, encontra-se em vigor há mais de 20 anos, pelo que se mostra desatualizado face, nomeadamente, à Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU) e ao atual Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT).

Tal Regulamento detém características recorrentes dos denominados *"PDM's de 1ª geração"*, designadamente, a utilização de conceitos imprecisos e vagos de parâmetros e índices urbanísticos, potenciando a existência de interpretações díspares e dificultando a aplicação uniforme dos mesmos nas operações urbanísticas concretas, de forma a ser garantido o princípio da igualdade de tratamento dos particulares perante a lei.

De referir, no entanto, que o próprio MC reconheceu tais dificuldades e insuficiências, tendo, em sede de Regulamento Municipal de Edificação e Urbanização (RMEU), e visando a uniformidade interpretativa, plasmado um conjunto de conceitos orientadores e densificado os parâmetros referidos no PDM (cfr. art.º 2.º do RMEU infra referido), facto que se regista positivamente.

A referida desatualização tem também aumentado, em certas matérias (como a das cedências para o domínio municipal, compensações e estacionamento), as dúvidas e incertezas de interpretação, na aplicação conjugada de regras do RPDM e de outros regulamentos, máxime do Regulamento Municipal de Edificação e Urbanização (RMEU) e Regulamento Municipal de Taxas de Edificação e Urbanização (RMTEU), cuja habilitação legal entronca em quadros e regimes legais gerados e/ou modificados ao longo dos mais de 20 anos de vigência do PDM, dos quais se destacam o RJUE, o Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGAL), a Lei das Finanças Locais (LFL) e, mais

¹⁴ No *"Relatório Técnico de Suporte à Fundamentação Económico-Financeira do Valor das Taxas de Edificação e Urbanização (...)"* admite-se expressamente que *"a TMU cobrada não permite uma adequada cobertura dos custos com os investimento em infraestruturas"*.

recentemente, o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI).

No **contraditório**, o MC informou que as dúvidas e incertezas decorrentes da desatualização do PDM de 1994 serão colmatadas com a entrada em vigor da revisão desse Plano, cuja proposta foi aprovada pela AM em 25/jun/2015 (cfr. **Anexos 20 e 21**), o que a IGF não pôde confirmar, por desconhecer os termos da referida revisão.

2.3.2 Regulamento Municipal de Edificação e Urbanização

No período sujeito à auditoria vigorou o RMEU, publicado no DR, 2.ª S, n.º 4, de 7/jan/2010¹⁵, importando destacar, devido à relevância que tiveram na análise das operações urbanísticas, os seguintes aspetos:

- ✓ Visou adequar-se à alteração do RJUE, introduzida pela Lei 60/2007, de 4/set, passando a dispor, por exemplo, no art.º 5.º, sobre impacte urbanístico relevante para efeitos do art.º 44.º, n.º 5, do RJUE, que qualquer operação urbanística considerada como de *"impacte relevante"* está sujeita *"às cedências e compensações previstas para as operações de loteamento"*;
- ✓ A figura de impacte relevante passou a coexistir no RMEU com a figura de *"impacte semelhante a uma operação de loteamento"*, definida no art.º 6.º, nos termos do disposto no art.º 57.º, n.º 5, do RJUE;
- ✓ De acordo com o art.º 5.º, n.º 1.4, do RMEU, uma das situações consideradas com impacte relevante é *"toda e qualquer construção que não disponha do n.º de estacionamento previsto na legislação em vigor ou no instrumento de ordenamento do território aplicável"*¹⁶, pelo que, na impossibilidade de prever o estacionamento legalmente exigido, a operação poderá realizar-se, ficando, contudo, sujeita *"às cedências e compensações previstas para as operações de loteamento"* (Cfr. art.º 44.º, n.º 5, do RJUE);

No entanto, o artigo 23.º, n.º 3, do Regulamento do PDM, limita a possibilidade de não prever o estacionamento legalmente exigido às operações de edificação (não inseridas em loteamentos), localizadas em áreas urbanas existentes, que apresentem alternativas devidamente justificadas que dispensem esse estacionamento e paguem a correspondente compensação ao Município, conforme regulamento a aprovar¹⁷.

Contudo, nem o RMTEU de 2010, designadamente no seu Capítulo V (Compensações), nem qualquer outro regulamento municipal, contemplam norma

¹⁵ O RMEU em causa vigorou até 31/mar/2014. Foi revogado pelo RMEU que entrou em vigor em 1/abr/2014, conforme DR, 2.ª S, n.º 63, de 31/mar/2014.

¹⁶ Não passou para o RMEU/2014 (cfr. art.º 6.º).

¹⁷ Art.º 23.º, n.º 3, do regulamento do PDM: *"Nas áreas urbanas existentes, quando se trate de lotes não decorrentes de alvará de loteamento, em que as condições não permitam o cumprimento das condicionantes referidas, deverão ser apresentadas alternativas devidamente justificadas que as dispensem e as convertam em compensações ao município, conforme regulamento a aprovar."*

sobre o cálculo das referidas compensações por falta do estacionamento legalmente exigido, inviabilizando a aplicação de tais compensações ao Município.

No **contraditório**, o MC esclareceu que esta lacuna foi colmatada com as alterações introduzidas no RMUE e no RMTEU, em março e abril de 2014, respetivamente, encontrando-se previstas no n.º 5 do art. 19.º do RMTEU (cfr. **Anexos 20 e 21**), o que foi confirmado pela IGF.

2.3.3 Regulamento Municipal de Taxas de Edificação e Urbanização

O RMTEU foi publicado no DR, 2.ª S, n.º 4, de 7/jan/2010¹⁸, e vigorou durante todo o período abrangido pela auditoria, interessando salientar os seguintes pontos, por também terem tido especial relevância na análise das operações urbanísticas:

- ✓ No RMTEU foram considerados, designadamente, o Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTA), aprovado pela Lei 53-E/2006, de 20/dez, e a Lei das Finanças Locais (LFL), aprovada pela Lei 2/2007, de 15/jan;
- ✓ Conforme "*Relatório Técnico de Suporte à Fundamentação Económico-Financeira do Valor das Taxas de Edificação e Urbanização do Município de Cantanhede*", elaborado em 2008 pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, todas as taxas do RMTEU foram contempladas nessa fundamentação, o mesmo acontecendo com as isenções;
- ✓ Nesse Relatório Técnico é destacado que "*(...) a TMU cobrada não permite uma adequada cobertura dos custos com os investimentos em infraestruturas*", conforme se constatou no ponto 2.2. deste relatório;
- ✓ Em termos de isenções e reduções de taxas, é de sublinhar o disposto no art.º 7.º, n.º 6 do RMTEU¹⁹, que incentiva a realização de construções destinadas a atividade industrial, comercial (incluindo armazéns), serviços e empreendimentos hoteleiros, através da redução em 50% de todas as taxas previstas neste Regulamento, relativas às taxas pela realização, reforço e manutenção de infraestruturas urbanísticas, fator de equidade construtiva e compensação por áreas de cedência em falta;

A taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas (TIU) é apenas aplicável nas "*áreas urbanas e áreas consolidadas, áreas urbanizáveis e áreas de expansão*" (cfr. art.º 17.º, n.º 3.1 do RMTEU), sendo devida em operações de loteamento, em obras com impacto semelhante a um loteamento e/ou de impacto relevante e em obras de edificação em área não abrangida por operações de loteamento (cfr. art.º 16.º do RMTEU);

¹⁸ Revogado em 3/abr/2014, com a entrada em vigor de novo RMTEU, conforme DR, 2.ª S, n.º 65, de 2/abr/2014. A fundamentação do valor das taxas deste novo RMTEU foi devidamente efetuada, como se verifica no "*Relatório Técnico de Suporte à Fundamentação Económico-Financeira do Valor das Taxas de Edificação e Urbanização do Município de Cantanhede*", elaborado em out/2013.

¹⁹ Segundo o n.º 6, "*são reduzidas em 50% todas as taxas previstas neste Regulamento, relativas às taxas pela realização, reforço e manutenção de infraestruturas urbanísticas, fator de equidade construtiva e compensação por áreas de cedência em falta, quando a única finalidade das construções seja a atividade industrial, comercial (incluindo armazéns), serviços e empreendimentos hoteleiros*".

Os artigos 19.º, 20.º e 21.º do RMTEU estabelecem que “os projetos de loteamento e os pedidos de licenciamento ou comunicação prévia de **edifícios com um impacto semelhante a um loteamento e ou impacto relevante** devem prever áreas destinadas à implantação de espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos”, cedendo os interessados as parcelas que devam integrar o domínio público, ou, se não houver necessidade de cedências, ficando obrigados ao pagamento de uma compensação.

Sobre esta matéria, o MC vem realçar que o novo RMTEU, de abr/2014, no n.º 7, do seu art.º 9.º, passou a consagrar a isenção do pagamento de TMU, fator de equidade construtiva e compensações nas construções em lotes resultantes de loteamentos e em zonas industriais de iniciativa municipal.

Considera ainda o MC que esta isenção é “*naturalmente extensiva às alienações de lotes ou parcelas da CMC, designadamente, aqueles que são vendidos em hasta pública, uma vez que são bens próprios da CMC alienados para uma finalidade que parte da iniciativa municipal e que será contemplado numa próxima revisão do RMTEU. Como tal, não faz sentido que a própria Câmara fosse cobrar taxas sobre a realização de investimentos de iniciativa municipal, quando é ela que estipula o valor base de venda dos terrenos afetos a esses investimentos.*”.

Ora, a isenção prevista no n.º 7, do art.º 9.º do RMTEU é redundante com o próprio regime legal, no que respeita às construções em lotes resultantes de loteamentos, já que, nos termos do art.º 116.º, n.º 2 e 3 e do art.º 44.º do RJUE, estas não estão sujeitas ao pagamento de TMU, nem compensações, salvo se contemplarem aumento de área de construção relativamente ao aprovado no loteamento em causa.

Assim, não se pode considerar tal isenção “*naturalmente extensiva*” a lotes ou parcelas alienadas pela CMC, a não ser que estes se insiram em loteamento municipal, legalmente constituído, ou que essa isenção seja expressamente contemplada em regulamento municipal, o que não foi o caso (cfr. **Anexos 20 e 21**).

2.4 Gestão Urbanística

2.4.1 Divisão de Gestão Urbanística

A gestão urbanística é exercida através da Divisão Gestão Urbanística (DGU), à qual competem as funções enunciadas na Estrutura Orgânica e Regulamento da Organização dos Serviços Municipais (ROSM) ²⁰.

²⁰ Publicados no DR, 2.ª S, n.º 6, de 10/jan/2011. Sucedeu-lhe a Estrutura Orgânica e o Regulamento publicados no DR, 2.ª S, n.º 4, de 7/jan/2013, visando a adequação às regras e critérios previstos na Lei 49/2012, de 29/ago.

2.4.2 Apreciação da conformidade das operações urbanísticas com os PMOT e/ou alvarás de loteamento em vigor

A análise dos processos das 18²¹ operações urbanísticas da amostra consta das fichas resumo das operações urbanísticas - **Anexos 2 a 18**.

No conjunto dos processos urbanísticos analisados, evidenciaram-se **8 situações de violação** do regulamento dos PMOT ou do alvará de loteamento em vigor²², geradoras da nulidade dos atos de licenciamento por força da aplicação do disposto no art.º 68.º, alínea a), do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16/dez (RJUE):

QUADRO 4 – LICENÇAS DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS EM VIOLAÇÃO DAS NORMAS DO PMOT/ALV. LOT.

Processo	Objeto	Causas da violação do PMOT/Alv. Lot.	Norma violada	Atos administrativos de licenciamento nulos	Anexo
Proc. Edific. 1954/2009	Hotel	O índice de utilização da operação (0,50 m ² /m ²) ultrapassa o permitido pelo PDM (0,4 m ² /m ²) ²³ .	Art.º 14.º, n.º 4, al. a), do RPDM.	Despacho de concessão de licença, de 15/abr/2011 ²⁴ .	Anexo 5
Proc. Edific. 743/2011	Aviários	Défice de estacionamento público: 5 lug. para ligeiros e 1 lug. para pesados	Artigos 23.º e 24.º, n.ºs 2 e 5, do RPDM e Portaria 216-B/2008, de 3/mar ²⁵	Despacho de 17/jul/2011 do vereador do urbanismo ²⁶ , de deferimento do pedido de licença de construção/legalização; Despacho de 27/dez/2012 do mesmo vereador, de deferimento do pedido de alteração de utilização do edificado para aviários.	Anexo 6
Proc. Edific 2705/2008	Adega	Défice de estacionamento privado: 41 lug. para ligeiros e 12 lug. para pesados; Défice de estacionamento público: 24 lug. para ligeiros e 4 lug. para pesados;	Artigos 23.º e 24.º, n.ºs 2 e 5, do RPDM e Portaria 216-B/2008, de 3/mar ²⁷	Despacho do vereador do urbanismo, de 23/jan/2014, pelo qual deferiu o pedido de alteração da licença parcial de obras (alvará parcial 188/2012); Deliberação da CM, de 17/jun/2014, pela qual deferiu o pedido de concessão da licença final.	Anexo 7

²¹ Dos quais 5 estão associados a queixas/denúncias/participações (3505/2010, 1539/2010, 1724/2008, 1144/2002 e 992/2010, sendo estes dois últimos relativos à mesma queixa).

²² Relativamente aos 5 processos associados a queixas/denúncias/participações apenas foi detetada situação ilegal, no que concerne à conformidade das operações urbanísticas com o PDM, no processo de edificação (legalização) n.º 1539/2010, conforme se infere do quadro 4 deste relatório.

²³ Consequentemente, a área de construção acima do solo aprovada (4.160 m²) excede em 816 m² a permitida pelo PDM (3.344 m²).

²⁴ Da autoria do vereador do urbanismo - Despacho de subdelegação de competências do PCM, de 26/out/2009.

²⁵ Operação c/ impacte urbanístico relevante e geradora de impacte semelhante a um loteamento.

²⁶ Despacho de subdelegação de competências do PCM, de 26/out/2009.

²⁷ Operação c/ impacte urbanístico relevante e geradora de impacte semelhante a um loteamento.

Processo	Objeto	Causas da violação do PMOT/Alv. Lot.	Norma violada	Atos administrativos de licenciamento nulos	Anexo
Proc. Edific. 01/2010/685	Habitação multifamiliar e comércio	Incumprimento do número máximo de pisos ²⁸ e do n.º mínimo de lugares de estacionamento ²⁹ exigido pelo PU e PP eficazes.	Artigos 20.º, n.º 4, e 31.º, n.º 5.2, do PUCC e art.º 7.º do PPACCC	Despacho da vice PCM, de 29/mar/2012, que aprovou o proj. de arq. e despacho de 17/set/2012, pelo qual deferiu o pedido de licença de obras (alvará 191/2012).	Anexo 9
Procº Edific. 132/2010	Aviários	Défice de estacionamento público: 39 lug. para ligeiros e 6 lug. para pesados.	Art.ºs 23.º e 24.º, n.ºs 2 e 5, do RPDM e P.216-B/2008, 3/mar ³⁰	Despacho da vice PCM, de 8/ago/2013 ³¹ , de deferimento final do pedido de licença.	Anexo 10
Proc. Edific. 1112/2012	Indústria	Défice de estacionamento privado: 58 lug. para ligeiros e 6 lug. para pesados.	Art.º 10.º, n.º 1, do Reg. do PP da Zona Industrial I de Cantanhede e Portaria 216-B/2008, de 3/mar ³²	Despacho de 19/jun/2012 da vice PCM pelo qual deferiu o pedido de licença de edificação.	Anexo 11
Proc. Edific 1318/2012	Indústria	Défice de área para estacionamento privado: 691 m ² ; Défice de estacionamento privado: 168 lug. para ligeiros e 29 lug. para pesados.	Art.º 31º, n.º 5.2, al. g) do PUCC e art.º 9.º, g), do reg. alvará de lot. municipal n.º 14/2007 (1.º aditamento)	Despacho da vice PCM de 28/set/2012, de deferimento do pedido de admissão da comunicação prévia.	Anexo 13
Proc. Edific. (legalização) 1539/2010	Indústria	Défice de estacion. privado: 30 lug. p/ ligeiros e 6 lug. p/ pesados; Défice de estacion. público: 12 lug. para ligeiros e 2 lug. para pesados;	Art.ºs 23º e 24º n.ºs 1, 2 e 5 do RPDM, artº 5º do RMEU e artº 20º do RMTEU e da P. 216-B/2008, 3/mar	Despacho da vice PCM, de 18/dez/2013, de deferimento do pedido de legalização das obras de ampliação do armazém.	Anexo 15

Das 8 situações de violação apuradas, importa salientar que **grande parte delas – 6** - decorrem apenas do **incumprimento dos parâmetros de dimensionamento de estacionamento** privado e/ou público a prever em cada uma das operações analisadas, fixados nos PMOT aplicáveis ou no alvará de loteamento em vigor (Processos de Edificação 743/2011, 2705/2008, 132/2010, 1112/2012, 1318/2012 e 1539/2010).

De facto, na análise processual destas 6 operações urbanísticas, verificou-se que nenhuma das informações técnicas municipais de apreciação dos respetivos projetos se

²⁸ 4 permitidos (R/c+3), 5 propostos (R/c+3+rec.).

²⁹ 44 exigidos, 43 propostos.

³⁰ Operação c/ impacte urbanístico relevante e geradora de impacte semelhante a um loteamento.

³¹ Cfr. Despacho do PCM de 14/nov/2011.

³² Operação c/ impacte urbanístico relevante e geradora de impacte semelhante a um loteamento.

pronunciou adequadamente sobre esses parâmetros (estacionamento), evidenciando alguma falta de rigor por parte dos serviços técnicos na verificação desta matéria³³.

Nas **restantes 2 situações** de violação apuradas, uma decorrente da violação do índice de utilização máximo (Proc. Edific. 1954/2009), outra resultante da ultrapassagem do número máximo de pisos e do incumprimento do n.º mínimo de lugares de estacionamento (Proc. Edific. 01/2010/685), verificou-se também que as informações técnicas de apreciação dos respetivos projetos de arquitetura são pouco rigorosas e explícitas na aferição do cumprimento dos regulamentos dos PMOT aplicáveis nos locais das operações em causa: PDM, PUCC e PPACCC³⁴.

No **contraditório** institucional, quanto ao **processo n.º 1954/2009** (Vd. **Anexo 5**), a autarquia alegou que a violação do índice de utilização foi um lapso, mas que, entretanto, foi sanado com a publicação da Revisão do PU da Praia da Tocha.

Acrescentou ainda que a CMC, por deliberação de 4/fev/2014, declarou em definitivo a caducidade do processo de licenciamento em causa, não estando válido qualquer título inerente à operação urbanística – construção do hotel.

Assim, analisada a mencionada revisão do PU da Praia da Tocha, de 2013, confirma-se a adequação da operação urbanística aos novos índices introduzidos no art.º 32.º, n.2, al. c1) do regulamento desse PU.

Quanto às irregularidades em matéria de estacionamentos, o MC informou que vai promover junto dos requerentes a sua regularização, sendo de salientar, contudo, que, em relação ao **processo n.º 685/2010** (Vd. **Anexo 9**) essa regularização ainda peca por falta de um lugar de estacionamento.

No que concerne ao estacionamento público - **processos n.º 743/2011** (vd. **Anexo 6**) e **n.º 132/2010** (vd. **Anexo 10**), o MC entende que *"não fará sentido a exigência e obrigatoriedade de estacionamento público" ou que "será desproporcional e desajustada tal exigência"*, dada a localização das parcelas.

Pese embora o argumento invocado, os art.ºs 23.º e 24.º do PDM impõem a previsão de estacionamento privado e público, nos termos legais, em todos os licenciamentos de construção, independentemente de se situarem dentro ou fora de perímetro urbano, pelo que não tem apoio legal a dispensa de exigência de estacionamento público nas áreas em causa, sem prejuízo de reconhecermos não se justificar essa exigência, em áreas não urbanas, o que teria de ser previsto expressamente no Regulamento PDM.

No que respeita ao **processo n.º 685/2010** (Vd. **Anexo 9**), quanto ao incumprimento do n.º máximo de pisos, não são de acolher os argumentos invocados pela autarquia em

³³ Aliás, nos processos de loteamento n.º 32/2011 e n.º 7/2013, e no processo de edificação n.º 1568/2013, em relação aos quais não foi suscitada qualquer nulidade, também se verificou que a informação técnica era insuficiente e imprecisa, ou mesmo omissa quanto à aferição dos parâmetros de estacionamento.

³⁴ No caso do Proc. 1954/2009, quanto à aferição do índice de utilização máximo; No caso do Proc. 01/2010/685, quanto ao enquadramento no conjunto e na estrutura urbana, ao alinhamento e cêrcea e aos espaços de circulação e estacionamento.

sede contraditório, nos termos desenvolvidos no **Anexo 21**, uma vez que o aproveitamento do vão do telhado constitui um novo piso.

(**Anexos 20 e 21**)

2.4.3 Liquidação e cobrança das taxas e compensações urbanísticas

Neste âmbito, constataram-se várias deficiências e irregularidades:

- ✓ Inexistência de controlo/verificação "a posteriori" do cálculo das taxas, nomeadamente, por parte de um segundo trabalhador/responsável ou pelo superior hierárquico, em alguns processos;
- ✓ A necessidade e dimensionamento das cedências a realizar para o Município, ou a sua dispensa, nem sempre se encontram devidamente justificadas nos processos;
- ✓ Falta de rigor na determinação das áreas de cedência obrigatória ao domínio público para espaços verdes e equipamentos, bem como na contabilização das áreas efetivamente cedidas para esses fins;
- ✓ Inexistência de fundamentação para a não liquidação e cobrança de TIU e compensação em numerário nalguns processos de grande dimensão, em que eram devidas (Processos de edificação 1954/2009 e 1112/2012).

As várias deficiências e irregularidades apontadas na liquidação e cobrança de taxas urbanísticas culminaram no cálculo e liquidação incorreta das taxas administrativas pela emissão de licenças, das taxas de urbanização e das compensações em numerário devidas pelas operações urbanísticas analisadas e que, a seguir, se enumeram.

QUADRO 5 – ERROS NO CÁLCULO DAS TAXAS E COMPENSAÇÕES URBANÍSTICAS

Processo	Erros na liquidação e cobrança de taxas e compensações						Anexo
	Taxas/Comp. não cobradas ou cobradas a menos (€)			Taxas/Comp. indevidamente cobradas ou cobradas a mais (€)			
	Taxas	TIU	Compens.	Taxas	TIU	Compens.	
Proc. Lot. 03/31/2010	0,00	19,35	0,00	0,00	0,00	0,00	Anexo 2
Proc. Lot. 03/7/2013	8,61	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	Anexo 4
Proc. Edific. 1954/2009	0,00	32.347,50	12.375,50	0,00	0,00	0,00	Anexo 5
Proc. Edific. 743/2011	0,00	0,00	2.763,75	240,65	601,61	0,00	Anexo 6
Proc. Edific. 2705/2008	0,00	0,00	5.609,00	0,00	0,00	0,00	Anexo 7
Proc. Edific. 685/2010	0,00	2.680,00	0,00	0,00	0,00	7.656,60	Anexo 9
Proc. Edific. 132/2010	0,00	0,00	318,45	0,00	0,00	0,00	Anexo 10
Proc. Edific. 1112/2012	0,00	32.235,00	17.192,00	0,00	0,00	0,00	Anexo 11
Proc. Edif. 1568/2013	0,00	0,00	0,00	0,00	468,75	0,00	Anexo 14
Proc. Edif. 1539/2010	0,00	1.460,44	0,00	0,00	0,00	262,35	Anexo 15
Total	8,61	68.742,29	38.258,70	240,65	1.070,36	7.918,95	
	107.009,60			9.229,96			

No conjunto dos **18 processos analisados** foram detetados **omissões** e **erros de cálculo**, na liquidação e cobrança de taxas e compensações urbanísticas, **em 10 processos**, nos montantes de **€107 009,60** e **€9 229,96**, em prejuízo, respetivamente,

do Município e dos particulares. Porém, no processo de edificação n.º 1954/2009 (**Anexo 5**), já caducou o direito à liquidação das verbas em causa (€44.723), a título de TIU e compensação urbanística, por decurso do prazo legal de 4 anos, a contar da aprovação da operação urbanística.

A responsabilidade por essa liquidação é do Presidente da Câmara Municipal, nos termos do disposto no artigo 117.º, n.º 1, do RJUE, e do dirigente (chefe de divisão) que visou a essa liquidação.

As mencionadas incorreções derivaram:

a) Quanto às taxas administrativas pela emissão de licenças:

- da utilização de uma área errada no cálculo da taxa prevista no art.º 8.º, n.º 1.3 do RMTEU (proc. lot. 7/2013);
- de ter sido erradamente considerado o nível II em vez do nível III, na aplicação da taxa prevista no art.º 11.º, n.º 1.2, do RMTEU (proc. edific. 743/2011).

b) Quanto à TIU:

- Da utilização de um parâmetro "Lui" errado, no cálculo da parcela "Rec", previstos no art.º 17.º, n.º 3.2 do RMTEU (Proc. lot. 31/2010; Proc. edific. 685/2010);
- Da falta de liquidação e cobrança de TIU devida (Proc. edific. 1954/2009; Proc. edific. 1112/2012);
- Da cobrança indevida de TIU, por inaplicabilidade, face ao art.º 17.º, n.º 3.1, do RMTEU (Proc. edific. 743/2011);
- Da consideração do valor de tii de € 3,75, que constava do RMTEU anterior ao RMTEU/2010, em vez de € 5,00, previsto no art.º 17.º, n.º 2.1.2 do RMTEU/2010 (Proc. edific. 685/2010; Proc. Edif. 1539/2010);
- Da aplicação errada do art.º 18.º do RMTEU, que apenas se destina a áreas não abrangidas por operações de loteamento (Proc. edific. 1568/2013).

c) Quanto às compensações em numerário:

- Da falta de liquidação e cobrança de compensação em numerário devida (Proc. edific. 1954/2009; Proc. edific. 743/2011; Proc. edific. 1112/2012);
- Da utilização de uma área de cedência incorreta no cálculo da compensação em numerário (Proc. edific. 2705/2008);
- Da consideração indevida da área bruta de construção de cave, destinada a estacionamento, e de varandas, para determinação das áreas de cedência, em contravenção com a definição de área de construção prevista na Portaria nº 216-B/2008, de 3/mar (Proc. edific. 685/2010; Proc. Edif. 1539/2010);
- Da aplicação incorreta da Portaria nº 216-B, de 3/mar/2008 no cálculo das áreas de cedência para espaços verdes e equipamentos públicos (Proc. edific. 132/2010).

O MC deverá promover de imediato, com respeito do prazo de caducidade de 4 anos estabelecido no art.º 14.º do RGTAL, a **liquidação adicional das taxas não cobradas**,

no montante total de €62 286,6, e a restituição das taxas indevidamente cobradas, num total de €9 229,96.

No **contraditório**, quanto aos processos de edificação n.º 1954/2009 (**Anexo 5**) e n.º 1112/2012 (**Anexo 11**), o MC alega que, nos lotes ou parcelas alienados pela própria CMC, não há lugar ao pagamento de TMU e compensações, pelas razões anteriormente apontadas (parte final do item 2.3.2. deste relatório). Reiteramos o desacordo com esta posição do MC, uma vez que, como já referimos, a isenção de TMU e compensações em lotes ou parcelas alienadas pela CMC, só poderia ocorrer se estes se inserissem em loteamento municipal, legalmente constituído, ou se essa isenção estivesse devidamente acautelada em regulamento municipal, o que não sucedeu nos casos em apreço.

Assim, a CM deverá promover a liquidação das verbas em falta, no montante de €49.427, sob pena de participação dos factos ao Tribunal de Contas, para efeitos de eventual responsabilidade financeira, nos termos do disposto no artigo 65.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

2.5 Contabilização das taxas urbanísticas, das cedências para o domínio público e das compensações em numerário

A relevação contabilística, em termos patrimoniais e orçamentais, sendo caso disso, das taxas urbanísticas, das cedências para o domínio público e das compensações em numerário tem sido devidamente efetuada³⁵.

2.6 Fiscalização municipal, contraordenações e medidas de tutela da legalidade urbanística

2.6.1 Competências

Nos termos do RJUE (Cfr. art.º 93.º e seguintes), a competência municipal de fiscalização envolve a realização de inspeções e vistorias, a instauração e decisão de processos de contraordenação e o acionamento de medidas de tutela da legalidade urbanística³⁶.

Como principais intervenientes municipais nestas áreas, no período sujeito à auditoria (2010/2013), surgem:

- ✓ O Serviço Municipal/Gabinete de Fiscalização, dependente do PCM, na vigência do ROSM de 2010³⁷, e da Divisão Administrativa e Financeira (DAF), com a entrada em vigor do ROSM de 2013³⁸, com competências de fiscalização no âmbito das obras particulares e

³⁵ Informação da DAF, de 30/mai/2014, confirmada pela IGF mediante exame documental.

³⁶ Embargos, ordens para execução de trabalhos de correção ou alteração, demolição da obra e reposição do terreno e cessação da utilização.

³⁷ "Regulamento da Organização dos Serviços Municipais da Câmara de Cantanhede", publicado no DR, 2.ª S, n.º 6, de 10/jan/2010 (ROSM/2010).

³⁸ "Regulamento da Organização dos Serviços Municipais da Câmara de Cantanhede", publicado no DR, 2.ª S, n.º 4, de 7/jan/2013 (ROSM/2013).

- ✓ O Gabinete Jurídico, na dependência do Departamento Administrativo e Financeiro, competindo-lhe, designadamente, instruir os processos de contraordenação e apresentar as propostas de decisões.

2.6.2 Contraordenações

O quadro seguinte dá-nos conta da situação dos 6 processos de contraordenação urbanística analisados, num universo de 142, bem como das medidas a tomar para cumprimento das disposições legais aplicáveis:

QUADRO 6 – PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO URBANÍSTICA ANALISADOS

Processo e assunto	Instauração	Desenvolvimento	Decisão processo	Medidas a tomar
Proc.º 1/2011: Subida do 1.º piso de edificação e substituição de telhado.	20-12-2010	Legalização das obras com emissão do Alvará 213/2013	Despacho de admoestação 13-05-2014	Nada a propor
Proc.º 2/2011: Ampliação de edificação	16-12-2010	Legalização das obras com emissão do alvará 221/2012	Ainda não proferida	Prosseguimento do processo de contraordenação até decisão final
Proc.º 30/2011: Alteração de edificação efetuada em obra, em 1998 (proc. 693/1994)	16-02-2011	Verificada prescrição do procedimento contraordenacional. Informação do DU, de 08-08-2013: alteração passível de legalização	Não devida	Reiniciar processo de legalização e fazê-lo prosseguir até final, aplicando-se, se for o caso, adequadas medidas de tutela.
Proc.º 255/2011: Construção de muro vedação	5-12-2011	Arguido declarou em 5-12-2012 que pretendia regularizar a situação	Ainda não proferida	Fazer seguir o processo de contraordenação e exigir que seja solicitada a legalização, com imposição, se for o caso, de adequadas medidas de tutela.
Proc.º 15/2012: Ampliação de anexo	8-03-2012	Legalização das obras com emissão do alvará 60/2013	Admoestação	Nada a propor
Proc.º 155/2013: Edificação de 3 módulos de edificação, sendo 2 em madeira, e muros vedação e de divisão.	25-06-2013	Arguido declarou em 13-2-2014 que pretendia legalizar as obras, indo entregar elementos necessários. Concedido prazo de 90 dias, para o efeito, em 12.3.2014	Ainda não proferida	Fazer seguir o processo de contraordenação e exigir que seja solicitada a legalização, com imposição, se for o caso, de adequadas medidas de tutela.

2.6.3 Medidas de tutela da legalidade urbanística

De acordo com os dados fornecidos pela DAF, só foi aplicada uma única medida de tutela no período sujeito à auditoria, que consistiu no embargo, em 16/mai/2012, de obras ilegais no âmbito do processo de edificação nº 3505/2010.

Com a demolição das obras que estavam a desrespeitar as condições de licenciamento e com a aprovação de alteração ao projeto de arquitetura, por despacho da vice PCM de 26/jun/2012, a situação ficou regularizada.

Importa, contudo, considerar que não existe qualquer registo de dados na autarquia que permita identificar e quantificar os casos em que, sendo devida a aplicação de medidas de tutela da legalidade urbanística, a mesma não se concretizou.

O MC informou, **no exercício do contraditório**, que já se encontra implementado o registo de embargos de obras junto do serviço de expediente e arquivo, do qual é dado conhecimento ao Departamento de Urbanismo e ao Gabinete Jurídico para instauração e tramitação adequada dos processos de contraordenação (cfr. **Anexos 20 e 21**).

2.7 Sistema de Controlo Interno

A CM aprovou em 11/fev/2003 o "*Regulamento de Controlo Interno do Município de Cantanhede*", que se tem mantido em vigor com alterações introduzidas em 18/set/2007, 21/out/2008 e 30/dez/2008³⁹.

Por referência à matéria da auditoria, interessa salientar que:

- ✓ O Regulamento em causa visa, nomeadamente, segundo o art.º 6.º al.s h) e j), tornar mais eficiente "*a verificação do cumprimento do Regulamento e Tabela de Taxas pela Concessão de Licenças e Prestação de Serviços e Regulamento Municipal de Edificação e Urbanização*", e "*a verificação do cumprimento dos restantes regulamentos municipais em vigor*";
- ✓ Inclui, na definição, organização e arquivo dos processos administrativos e dos "*documentos oficiais*", os processos urbanísticos e os "*alvarás de loteamento*" e "*licenças de utilização, de habitação e de construção*" (artigos 9.º a 11.º)⁴⁰.

O Regulamento de Controlo Interno, que tem um elevado nível de especificação, não sofreu qualquer modificação substancial desde há mais de 10 anos, sendo óbvia a sua desatualização face à alteração da legislação entretanto ocorrida.

No decurso da auditoria, deparámo-nos com diversas situações reveladoras de insuficiências do sistema de controlo interno⁴¹, das quais se relevam as seguintes:

- ✓ Em muitos processos, despachos e informações, bem como documentos do sistema contabilístico, não aparecem identificados de forma legível os autarcas, dirigentes e trabalhadores, nem é indicada a qualidade em que intervêm⁴²;
- ✓ As informações técnicas municipais de apreciação dos respetivos projetos de obras não se pronunciam adequadamente sobre, designadamente, os parâmetros do estacionamento, evidenciando pouco rigor dos serviços técnicos na verificação desta matéria e são pouco explícitas quanto à aferição do cumprimento dos

³⁹ Esta última traduziu-se numa revisão ao "regulamento interno das disponibilidades", de forma a "proceder-se à execução do DL 54-A/99, de 22/fev e respetivas alterações".

⁴⁰ Entretanto, em 12/jul/2005, a CM aprovou "*Normas Internas de Funcionamento e de Utilização do Arquivo Municipal*" às quais ficaram sujeitos, também os processos e documentos urbanísticos.

⁴¹ O que é confirmado nas respostas dadas pelos responsáveis autárquicos ao "*Questionário: Ambiente de Controlo no Ordenamento do Território e Urbanismo*".

⁴² De acordo com os dirigentes responsáveis pelas áreas em causa, esta é uma "*situação a rever brevemente*".

regulamentos dos PMOT aplicáveis nos locais, como se referiu, atrás, no item 2.4.2.

- ✓ Não são, por norma, realizados procedimentos de controlo/conferência da aplicação das taxas por pessoa diferente da que interveio no cálculo de liquidação, nem estão implementados mecanismos tendentes à adequada rotação do pessoal afeto a essas tarefas.

Em sede de **contraditório**, o MC informou que, na sequência das recomendações formuladas no projeto de relatório, as taxas passaram a ser verificadas por um segundo trabalhador, além de visadas por um superior hierárquico; e

- ✓ Não existem normas específicas relativas à organização e arquivo dos processos de operações urbanísticas e dos documentos respeitantes à liquidação das taxas urbanísticas, incluídos ou não no próprio processo da respetiva operação urbanística⁴³.

O "*Manual de procedimentos*" existente na área da Urbanização e Edificação carece igualmente de atualização.

2.8 Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

Sobre esta matéria, apesar da CM ter cumprido as exigências legais respeitantes à elaboração, revisão, controlo e monitorização do Plano e à sua comunicação às entidades indicadas e divulgação geral, importa salientar as seguintes insuficiências decorrentes da análise efetuada ao PGRIC e respetiva aplicação⁴⁴ (Vd. **Anexo 19**):

- ✓ A identificação dos riscos de corrupção e infrações conexas, associados às unidades orgânicas, atividades ou processos concretos, carece de atualização, face ao Regulamento da Organização, Estrutura e Funcionamento dos Serviços Municipais, de 2013;
- ✓ Os riscos associados ao Serviço Municipal de Fiscalização e as medidas destinadas a prevenir tais riscos encontram-se descritos de forma vaga e imprecisa, tornando difícil identificar as situações a que se referem;
- ✓ Não são identificados os resultados obtidos com a aplicação das medidas, em termos de redução, transferência ou eliminação dos riscos; e
- ✓ Os "*planos de ações corretivas*" decorrentes das verificações registadas nos relatórios das auditorias realizadas não têm sido concretizados.

⁴³ É certo, porém, que os documentos de liquidação e cobrança constam dos processos de loteamento, informando os referidos dirigentes que idêntico procedimento já "*está a ser seguido nos processos de licenciamento de obras*".

⁴⁴ A análise baseou-se no "Guião de Avaliação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas", anexo ao Despacho 9/2010 da IGF, designadamente, através do preenchimento do questionário elaborado para o efeito, a par da realização de testes nas áreas objeto da auditoria.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

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

Conclusões	Item do Relatório	Recomendações
Planeamento Urbanístico e Expansão Urbana		
1. Vigoram no Município de Cantanhede (MC) 12 Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), vinculativos, quer das entidades públicas, quer dos particulares: 1 Plano Diretor Municipal (PDM); 5 Planos de Urbanização (PU) e 6 Planos de Pormenor (PP), correspondendo a área total de intervenção dos PU e PP a uma percentagem muito significativa - 42,5% - das áreas urbanas previstas no PDM de 1994.	2.1.1	
2. O sobredimensionamento excessivo de áreas para futura expansão urbana verificado no PDM e, também, na Revisão em curso, face à evolução demográfica estimada, gera riscos de dispersão da urbanização e sobrecarga do erário municipal com a realização das necessárias infraestruturas urbanísticas.	2.1.2	<p>A. <i>Privilegiar, na execução dos Planos, a consolidação dos núcleos urbanos e a rentabilização das infraestruturas e equipamentos existentes.</i></p> <p>B. <i>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.</i></p>
Receitas das taxas urbanísticas		
3. A receita das taxas urbanísticas no triénio 2011/2013 - M€0,59 -, tem uma expressão muito reduzida (1,27%) na receita corrente do município, enquanto a dos impostos representou 33,2%.	2.2	<p>C. <i>No sentido de se respeitar a proporcionalidade entre as taxas a cobrar e os custos das contrapartidas, o Município deverá ponderar a aproximação gradual do valor das taxas, mormente da TIU, aos custos que visam compensar.</i></p>
4. Da receita de taxas urbanísticas (M€0,59) 69% respeita à taxa municipal de urbanização e 19% a taxas administrativas, remanescendo 12% a título de compensações em numerário.		
5. No triénio 2011/2013, a receita da Taxa		

Conclusões	Item do Relatório	Recomendações
de Infraestruturas Urbanísticas (TMU/TIU) - m€110 - financiou, em apenas 0,54%, o investimento municipal em infraestruturas gerais (M€20,5), que representou 35% da despesa municipal.		
Regulamentos municipais relevantes no âmbito do urbanismo		
6. A desatualização do PDM de 1994 (a sua Revisão aguarda publicação), face ao quadro legal e regulamentar em vigor, nomeadamente, à LBOTU, ao PROT-C e aos atuais RJIGT e RJUE., foi gerador, em certas matérias, de dúvidas e incertezas de interpretação, nomeadamente, na aplicação conjugada de regras do RPDM e de outros regulamentos, máxime RMEU e RMTEU.	2.3.1	
7. Nem o RMTEU de 2010, designadamente no seu Capítulo V (Compensações), nem qualquer outro regulamento municipal, contemplavam norma que permitisse calcular as compensações devidas por falta do estacionamento legalmente exigido. Esta lacuna foi, entretanto, colmatada com as alterações introduzidas nos novos RMUE e RMTEU, em vigor desde março e abril de 2014.	2.3.2	
Gestão urbanística		
8. No conjunto dos 18 processos urbanísticos analisados evidenciaram-se 8 situações de violação dos PMOT ou dos alvarás de loteamento em vigor, geradoras da nulidade dos atos de licenciamento ou de admissão de comunicação prévia.	2.4.2	<i>D. Adoção das medidas necessárias à conformação das 8 operações urbanísticas com os PMOT ou os alvarás de loteamento, sob pena de declaração de nulidade dos atos de aprovação daquelas operações.</i>
Liquidação e cobrança de taxas e compensações urbanísticas		
9. Constataram-se várias deficiências e irregularidades na liquidação e	2.4.3	<i>E. Implementação de um sistema</i>

Conclusões	Item do Relatório	Recomendações
<p>cobrança de taxas e compensações urbanísticas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Inexistência de controlo/verificação "a posteriori" do cálculo das taxas, nomeadamente, por parte de um segundo trabalhador/responsável ou pelo superior hierárquico, em alguns processos; ✓ Falta de justificação da dispensa das áreas de cedência previstas na lei; ✓ Falta de rigor na determinação e contabilização das áreas de cedência obrigatória ao domínio público para espaços verdes e equipamentos; ✓ Inexistência de fundamentação para a não liquidação e cobrança de TIU e compensação em numerário nalguns processos. 		<p><i>permanente e eficaz de controlo "a posteriori" do cálculo das taxas por um segundo trabalhador ou superior hierárquico;</i></p> <p><i>F. Implementação de métodos e procedimentos administrativos/informáticos que permitam assegurar a exigência e determinação rigorosa das áreas de cedência obrigatória ao domínio público para espaços verdes e equipamentos públicos, bem como das compensações em numerário ou espécie, nas operações em que sejam devidas.</i></p>
<p>10. Nos 18 processos analisados, foram detetados omissões e erros de cálculo, na liquidação e cobrança de taxas e compensações urbanísticas, em 9 processos, que ascenderam a €107 009,60, em prejuízo do Município (o direito à liquidação adicional já caducou em relação a € 44 723) e a €9 229,96, em prejuízo dos requerentes.</p>	<p>2.4.3.</p>	<p><i>G. O MC deverá promover de imediato, dando conhecimento desse facto à IGF, a cobrança adicional de € 62 286,6 de taxas e compensações não cobradas e a restituição de €9 229,96, indevidamente cobrados, sob pena de se promover a eventual responsabilidade financeira pela não liquidação de receitas devidas.</i></p>
Fiscalização e contraordenações urbanísticas		
<p>11. Na análise de 6 processos de contraordenação urbanística, num universo de 142, concluiu-se que o procedimento já estava prescrito num desses processos e que em 3 se registavam atrasos significativos na sua decisão.</p>	<p>2.6.2</p>	<p><i>H. O MC deverá assegurar maior celeridade na conclusão dos processos de contraordenação pendentes, nomeadamente os n.ºs 2 e 255/2011 e 155/2013.</i></p>
Medidas de tutela da legalidade da legalidade urbanística		
<p>12. No período abrangido pela auditoria há evidência de ter sido tomada uma única medida de tutela (no âmbito do processo de edificação 3505/2010), que</p>	<p>2.6.3</p>	<p><i>I. A CMC deverá promover, sistemática e oportunamente, a instauração das medidas de tutela tendo em vista a reposição da legalidade urbanística em</i></p>

Conclusões	Item do Relatório	Recomendações
se traduziu na demolição das obras ilegais e consequente regularização da situação, apesar de terem sido instaurados 142 processos de contraordenação por infrações urbanísticas.		<i>relação a todas as obras ilegais e, designadamente as relativas aos processos de contraordenação n.ºs 30/2011, 255/2011 e 155/2013.</i>
13. Não há registo de dados que permita identificar e quantificar os casos em que, sendo devida a aplicação de medidas de tutela da legalidade urbanística, estas não se concretizaram.	2.6.3	<i>J. Criar base de dados que permita conhecer e acompanhar o desenvolvimento dos casos em que é devida a aplicação de medidas de tutela da legalidade urbanística.</i>
Sistema de Controlo Interno e PGRIC		
<p>14. Nas áreas do planeamento e da gestão urbanística, foram detetadas situações limitadoras ou impeditivas do exercício de controlo interno, considerando-se como mais relevantes as seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ O Regulamento de Controlo Interno não sofreu qualquer modificação substancial desde há mais de 10 anos, sendo óbvia a sua desatualização, tal como do "Manual de procedimentos", face à alteração da legislação entretanto ocorrida. ✓ Em muitos processos, despachos e informações, bem como documentos do sistema contabilístico, não aparecem identificados de forma legível os autarcas e dirigentes intervenientes, nem é indicada a qualidade em que intervêm. ✓ Não são, por norma, realizados procedimentos de controlo/conferência da aplicação das taxas por pessoa diferente da que interveio no cálculo de liquidação, nem estão implementados mecanismos tendentes à adequada rotação do pessoal afeto a essas tarefas. 	2.7	<i>K. Proceder à revisão/atualização do Regulamento de Controlo Interno e do "Manual de procedimentos" existente na área da Urbanização e Edificação, tendo em conta as alterações introduzidas no quadro legal em matéria urbanística, bem como as insuficiências apontadas.</i>

Conclusões	Item do Relatório	Recomendações
<p>15. Relativamente ao PGRIC, apesar da CM ter cumprido as exigências legais respeitantes à elaboração, revisão, controlo e monitorização do Plano e à sua comunicação às entidades indicadas e divulgação geral, registam-se, contudo, algumas omissões e insuficiências, designadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Desatualização, face ao Regulamento da Organização, Estrutura e Funcionamento dos Serviços Municipais, de 2013; ✓ Descrição demasiado vaga dos riscos associados ao Serviço Municipal de Fiscalização e das medidas destinadas a prevenir tais riscos; ✓ Falta de enunciação dos resultados previstos com as medidas de prevenção propostas; ✓ Falta de identificação, nos relatórios de monitorização do PGRIC, dos resultados obtidos com a aplicação das medidas, em termos de redução, transferência ou eliminação dos riscos; ✓ Não implementação dos “planos de ações corretivas”. 	<p>2.8</p>	<p>L. Que a CMC diligencie no sentido de serem supridas as insuficiências detetadas no âmbito do PGRIC.</p>

4. PROPOSTAS

Atento todo o exposto, propõe-se:

4.1 A remessa deste Relatório e dos Anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Cantanhede com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos da al. o), do n.º 2, do art.º 35.º do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12/set;

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

A Equipa,

LISTA DE ANEXOS

- 1 Planeamento e expansão urbana
- 2 Proc. loteamento n.º 31/2010
- 3 Proc. loteamento n.º 32/2011
- 4 Proc. loteamento n.º 7/2013
- 5 Proc. edificação n.º 1954/2009
- 6 Proc. edificação n.º 743/2011
- 7 Proc. edificação n.º 2705/2008
- 8 Proc. edificação n.º 1159/2010
- 9 Proc. edificação n.º 685/2010
- 10 Proc. edificação n.º 132/2010
- 11 Proc. edificação n.º 1112/2012
- 12 Proc. edificação n.º 3095/2010
- 13 Proc. edificação n.º 1318/2012
- 14 Proc. edificação n.º 1568/2013
- 15 Queixa sobre obras ilegais realizadas pela ORIMA
- 16 Denúncia sobre alegada situação ilegal da denominada "Fábrica dos Relógios"
- 17 Queixa sobre construção habitacional "sem o necessário, cabal e competente licenciamento, em Penedos, Covões"
- 18 Exposição contra pretensão de realizar operação de loteamento em terreno "não servido por um acesso público..."
- 19 Guião de apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.
- 20 Procedimento de Contraditório Formal - Resposta da Entidade Auditada
- 21 Procedimento de Contraditório Formal - Análise da Resposta da Entidade Auditada