

# AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE SEVER DO VOUGA

---

Controlo do Urbanismo

**Relatório n.º 1727/2015**

Proc. n.º 2014/185/B1/999

Dezembro de 2015



**Independência**

**InteGridade**

**ConFiança**

**FICHA TÉCNICA**

<b>NATUREZA</b>	Auditoria de legalidade.
<b>ENTIDADE AUDITADA</b>	Município de Sever do Vouga.
<b>FUNDAMENTO</b>	Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) de 2014.
<b>ÂMBITO</b>	Triénio 2011/2013
<b>OBJETIVOS</b>	<p><b>Objetivo geral:</b> Avaliar as atividades de planeamento territorial, gestão e fiscalização urbanísticas do Município, através da concretização dos seguintes <b>objetivos específicos:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Analisar o planeamento territorial do Município.</li> <li>2. Apreciar a adequação dos regulamentos municipais aplicáveis à gestão urbanística.</li> <li>3. Verificar a legalidade da aprovação das operações urbanísticas e dos contratos conexos.</li> <li>4. Analisar a regularidade dos processos de contraordenação e da aplicação de medidas de tutela da legalidade urbanística.</li> </ol>
<b>METODOLOGIA</b>	<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.</p> <p>Foram utilizados os seguintes <b>procedimentos de auditoria:</b> 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 <b>referenciais de análise</b> considerados foram, fundamentalmente, as normas legais aplicáveis e o sistema de controlo interno.</p> <p>As <b>técnicas de auditoria</b> utilizadas consistiram, essencialmente, na análise documental, no tratamento de dados contabilísticos e na realização de entrevistas informais.</p>
<b>CONTRADITÓRIO</b>	Foi assegurado o procedimento de contraditório institucional, através do envio do projeto de relatório à CM de Sever do Vouga, em 19/ago/2015, o qual foi objeto de posição formal por parte desta entidade, em 1/set/2015.
<b>CICLO DE REALIZAÇÃO</b>	set/2014 a ago/2015
<b>DIREÇÃO</b>	CdE/DO Belmiro Morais
<b>EQUIPA</b>	<p><b>Coordenação:</b> Inspetor Rui Ribeiro</p> <p><b>Execução:</b> Inspetor Luís Maia</p>

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

**PARECER:**

Submeto o presente Relatório e anexos à consideração superior, com o meu acordo, devendo os mesmos ser enviados para despacho de S. E. o Secretário de Estado do Orçamento, com sugestão de envio ao Gabinete de S.E. o Secretário de Estado das Autarquias Locais.

Concordo com este relatório, salientando as conclusões e recomendações constantes do seu ponto 3., dirigidas aos órgãos da autarquia local, bem como a proposta dirigida à CM de Sever do Vouga no sentido de informar a IGF sobre a implementação das referidas recomendações (ponto 4.2.).  
À consideração superior.

**DESPACHO:**

Concordo.

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

**RELATÓRIO N.º 1727/2015**

**PROCESSO N.º 2014/185/A5/999**

**AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE SEVER DO VOUGA  
CONTROLO DO URBANISMO**

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

**1.** Tendo em conta os elementos recolhidos e as evidências obtidas (Cfr. **ANEXOS 1 A 10**), a análise e avaliação das mesmas (Cfr. **Cap. 2**) e os resultados do procedimento de contraditório (Cfr. **ANEXO 11** e respetiva apreciação vertida no texto do relatório), os principais resultados desta auditoria são, em síntese, os seguintes:

**1.1.** Desde a publicação do PDM, em 1997, a atividade de planeamento urbanístico do Município tem sido reduzida, havendo apenas a registar a aprovação de um PP, em 2004, sem prejuízo da Revisão do PDM, publicada em 24 de abril de 2015.

**Reduzida atividade de planeamento territorial**

**1.2.** Regista-se o sobredimensionamento dos perímetros urbanos no PDM de 1997 e na Revisão de 2015, apesar da evolução da população em sentido decrescente, com os riscos de dispersão da urbanização e sobrecarga do erário municipal com a realização das necessárias infraestruturas urbanísticas.

**Sobredimensionamento dos perímetros urbanos**

**1.3.** Os impostos municipais ascenderam a M€ 4, destacando-se que as taxas urbanísticas, no montante de m€ 205, apenas representaram 1% da receita corrente do Município.

**Impostos municipais:  
M€ 4  
Taxas urbanísticas:  
m€ 205**

**1.4.** A taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas (TMU) arrecadada (m€21,6), entre 2011 e 2013, representou apenas 0,27% das despesas municipais com infraestruturas gerais (M€7,96), revelando-se manifestamente insuficiente para as financiar.

**Contributo reduzido da TMU para o financiamento do investimento municipal em infraestruturas urbanísticas: 0,27%**

**1.5.** Os Regulamentos Municipais de Urbanização e Edificação e de Taxas enfermam de omissões, no que concerne à definição de operações urbanísticas de impacte relevante, de que resulta um claro prejuízo para o Município. Salientam-se, também, algumas irregularidades, em especial no que respeita à TMU e à isenção/redução das taxas, por falta da sua fundamentação.

**Omissões e irregularidades diversas nos Regulamentos Municipais de Urbanização e Edificação e de Taxas**

**1.6.** Constatou-se a inexistência de desconformidades com o PDM das operações urbanísticas analisadas.

**Inexistência de desconformidades com o PDM**

**1.7.** Detetaram-se erros na liquidação e cobrança da TMU e das

**Erros na liquidação e**

compensações urbanísticas, para mais (€ 565,71), nuns casos, e para menos (-€18 408,78), noutros.

**cobrança da TMU e compensações**

**1.8.** Entre 2011 e 2013, foram instaurados 16 processos de contraordenação e somente houve decisão em 2 desses processos, por aguardarem indevidamente o desenvolvimento do processo de regularização das situações ilegais detetadas, o que beneficia os infratores e põe em causa o efeito preventivo da fiscalização municipal e das contraordenações.

**Ineficácia da fiscalização e das contraordenações**

**1.9.** O Município não promoveu a aplicação oportuna das medidas de tutela da legalidade urbanística adequadas à reposição da legalidade urbanística violada, tendo em conta a manutenção dessas ilegalidades.

**Ineficiência e ineficácia na aplicação de medidas de tutela da legalidade urbanística**

**1.10.** Ao nível dos sistemas de gestão e de controlo interno subsistem algumas fragilidades, nomeadamente:

- Falta de um sistema adequado de informação relevante para o acompanhamento da execução dos PMOT, bem como para a gestão urbanística e para o planeamento territorial;
- Inexistência de condições para a tramitação em plataforma ou em meio eletrónico dos documentos e procedimentos de controlo prévio, bem como para a autoliquidação das taxas;
- Inexistência de atos formais de liquidação;
- Falta de controlo "a posteriori" do cálculo das taxas e compensações; e
- Falta de fundamentação e controlo em matéria de isenção ou redução de taxas.

**Fragilidades no sistema de controlo interno**

**1.11.** A aplicação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC) não tem sido objeto de monitorização/avaliação.

**Falta de monitorização do PGRIC**

## ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	5
LISTA DE QUADROS.....	6
1. Introdução.....	7
1.1 Enquadramento.....	7
1.2 Objetivos.....	7
1.3 Âmbito.....	7
1.3.1 Funcional .....	7
1.3.2 Temporal .....	8
1.4 Metodologia.....	8
1.4.1 Fases.....	8
1.4.2 Critérios.....	9
1.4.3 Técnicas.....	9
1.5 Constrangimentos .....	9
1.6 Contraditório.....	9
2. Resultados da Auditoria.....	10
2.1. Planeamento urbanístico e expansão urbana.....	10
2.1.1. Planos municipais de ordenamento do território em vigor.....	10
2.1.2. Análise quantitativa dos perímetros urbanos.....	11
2.2. Taxas urbanísticas.....	14
2.3. Regulamento do PDM e regulamentos municipais .....	15
2.3.1. Regulamento do PDM de 1997 .....	16
2.3.2. Regulamento Municipal da Urbanização e da Edificação.....	16
2.3.3. Regulamento e Tabela de Taxas .....	17
2.4. Gestão Urbanística.....	19
2.4.1. Conformidade das operações urbanísticas com o PDM e outras normas....	19
2.4.2. Liquidação e cobrança das taxas urbanísticas e outros encargos.....	21
2.5. Fiscalização municipal e processos de contraordenação .....	24
2.6. Medidas de tutela de legalidade.....	25
2.7. Controlo interno .....	25
2.7.1. Sistema controlo interno .....	25
2.7.2. Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.....	26
4. Propostas .....	32
LISTA DE ANEXOS .....	33

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>Abc</b>	Área Bruta de Construção
<b>AM</b>	Assembleia Municipal
<b>CM</b>	Câmara Municipal
<b>CCDRC</b>	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região Centro
<b>DAT</b>	Divisão de Administração do Território
<b>DGU</b>	Divisão de Gestão Urbanística
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DR</b>	Diário da República
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>IMI</b>	Imposto Municipal de Imóveis
<b>IMT</b>	Imposto Municipal de Transações
<b>IUC</b>	Imposto Único de Circulação
<b>MSV</b>	Município de Sever do Vouga
<b>PA</b>	Plano de Atividades
<b>PCM</b>	Presidente da Câmara Municipal
<b>PDM</b>	Plano Diretor Municipal
<b>PGRIC</b>	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
<b>PNPOT</b>	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
<b>PU</b>	Plano de Urbanização
<b>PP</b>	Plano de Pormenor
<b>PPI</b>	Plano Plurianual de Investimento
<b>RGTA</b>	Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais
<b>RMUE</b>	Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação
<b>RMUETC</b>	Regulamento Municipal de Urbanização, Edificação, Taxas e Compensações
<b>RTT</b>	Regulamento e Tabela de Taxas e outras receitas municipais
<b>RJIGT</b>	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
<b>RJUE</b>	Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
<b>ROSM</b>	Regulamento Organizacional dos Serviços Municipais
<b>SNIT</b>	Sistema Nacional de Informação Territorial
<b>SP</b>	Serviço de Planeamento
<b>SUE</b>	Serviço de Urbanização e Edificação
<b>TMU</b>	Taxa Municipal pela Realização, Manutenção e Reforço de Infraestruturas Urbanísticas



## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Evolução demográfica do Município de Sever do Vouga (Censos INE) .....	11
QUADRO 2 – Perímetros urbanos do PDM de 1997 e da Revisão do PDM de 2015 .....	12
QUADRO 3 – Perímetros urbanos do PDM de 1997 e Evolução Demográfica .....	12
QUADRO 4 – Perímetros urbanos da Revisão do PDM de 2015 e Evolução Demográfica	13
QUADRO 5 – Peso das taxas urbanísticas e dos impostos municipais na receita municipal .....	14
QUADRO 6– Taxas urbanísticas cobradas no triénio (2011/2013).....	14
QUADRO 7 – Investimento em Infraestruturas Gerais/Despesa Municipal (2011/2013).	15
QUADRO 8 – Erros no cálculo da TMU .....	22
QUADRO 9 – Erros no cálculo das compensações.....	23

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1 Enquadramento

A presente auditoria enquadra-se no Projeto "Controlo do Urbanismo na Administração Local Autárquica", previsto no Plano de Atividades (PA) da Inspeção-Geral de Finanças (IGF).

### 1.2 Objetivos

Esta ação no Município de Sever do Vouga (MSV) teve como **objetivo geral**:

**Concluir sobre a adequação do planeamento territorial, bem como sobre a legalidade da gestão e fiscalização urbanística do Município, nas suas componentes administrativa, financeira e patrimonial.**

Este objetivo geral foi prosseguido através dos seguintes **objetivos específicos**:

- a) Analisar a adequação do planeamento territorial, considerando, designadamente, a dimensão dos perímetros urbanos face à evolução da população, bem como o recurso na execução do PDM a planos ou outros instrumentos de planeamento mais detalhado;
- b) Apreciar a adequação dos regulamentos municipais com relevância para a área da gestão urbanística;
- c) Verificar a legalidade na aprovação das operações urbanísticas e na liquidação das respetivas taxas e compensações;
- d) Analisar a evolução e tramitação dos processos de contraordenações, em matéria de ilícitos urbanísticos, bem como a aplicação de medidas de tutela de legalidade;
- e) Analisar o sistema de controlo interno, incluindo o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC) da autarquia, nos aspetos relacionados com o urbanismo.

### 1.3 Âmbito

#### 1.3.1 Funcional

A presente auditoria incidiu sobre o Município de Sever do Vouga (MSV), em especial na Divisão de Administração do Território (DAT), onde estão integrados o Serviço de Planeamento (SP) e o Serviço de Urbanismo e Edificação (SUE), com a responsabilidade do planeamento territorial, da gestão urbanística e da fiscalização urbanística<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Regulamento da Estrutura de Organização dos Serviços Municipais, aprovado pela Câmara e Assembleia Municipais, respetivamente, em 28/nov/2012 e 14/dez/2012, publicado na II.ª Série do DR, n.º 149, de 5/ago/2013.

### 1.3.2 Temporal

A auditoria abrangeu o triénio de 2011 a 2013, embora tenham sido tomados em consideração factos relevantes ocorridos em período mais recente.

## 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 Locais<sup>2</sup>:

### 1.4.1 Fases

**a) O planeamento da ação** implicou 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, a seleção das amostras e a elaboração do plano da auditoria.

**A amostra** abrangeu 2 loteamentos (universo) e 13 operações de edificação, num universo de 224 operações urbanísticas, representando respetivamente 100% e 5,8% daqueles universos.

A seleção da amostra das operações de edificação foi feita, considerando a análise de risco e de forma a abranger a diversidade das modalidades de controlo prévio legalmente previstas, tendo também em conta a materialidade, localização e finalidade das operações urbanísticas.

De 16 processos de contraordenação instaurados no triénio de 2011 a 2013, a amostra incidiu sobre 7 desses processos, o que corresponde a 44% do universo dos instaurados naquele período.

Foi também analisada a aplicação pelo Município de medidas de tutela com referência àqueles processos de contraordenação, bem como a reposição da legalidade urbanística.

**b) A execução da ação** obedeceu, com os adequados ajustamentos e atualizações, que se justificaram, aos procedimentos de auditoria para controlo do urbanismo, de acordo com o respetivo guião de controlo adotado na IGF, tendo assentado, designadamente, nos seguintes **procedimentos de auditoria**:

- ✓ Levantamento e análise preliminar de informação relevante para a auditoria nomeadamente, informação financeira, estrutura orgânica e competências, regulamentos internos, procedimentos e circuitos administrativos, financeiros e contabilísticos relevantes;
- ✓ Análise dos regulamentos municipais, deliberações e demais documentação relevante;

---

<sup>2</sup> Informação n.º 289/2013, aprovada superiormente em 8/mar/2013.

- ✓ Análise do sistema de controlo interno instituído; e
- ✓ Realização de testes de conformidade e substantivos.

#### 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 (PDM, PU e PP);
- ❑ 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 e de peças desenhadas dos projetos;
- ❑ Tratamento e análise de dados financeiros e urbanísticos; e
- ❑ Realização de entrevistas informais e preenchimento de questionários.

#### 1.5 Constrangimentos

Mostrou-se pronta e eficaz toda a colaboração necessária, quer por parte dos eleitos, quer por parte de todo o pessoal ao serviço da autarquia, prestada à equipa de auditoria no decurso da ação.

#### 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.

A resposta da autarquia ao projeto de relatório foi exercida nos termos dos documentos constantes do **Anexo 11**, fazendo-se menção expressa às posições da autarquia no texto deste relatório, sempre que se considerou pertinente.

Regista-se um acolhimento generalizado das recomendações expendidas no projeto de relatório, embora, em grande parte das situações, careça ainda de demonstração a implementação efetiva dos procedimentos de correção/melhoria recomendados, o que a autarquia deverá suprir com a junção da respetiva evidência documental, no âmbito do follow-up pela IGF das recomendações desta auditoria.

## 2. RESULTADOS DA AUDITORIA

### 2.1. Planeamento urbanístico e expansão urbana

#### 2.1.1. Planos municipais de ordenamento do território em vigor

O MSV, conforme listagem fornecida pelos serviços e consulta ao SNIT (Sistema Nacional de Informação Territorial) – [www.dgotdu.pt](http://www.dgotdu.pt), com abrangência ao período temporal da ação, dispõe dos seguintes instrumentos de planeamento urbanístico municipais **válidos e plenamente eficazes**:

- ✓ **Plano Diretor Municipal (PDM) – 1ª Revisão**, publicado em **24/abr/2015**<sup>3</sup>. Esta revisão revogou o **PDM de 1997**<sup>4</sup>, que foi alterado em 2004<sup>5</sup>, e o **Plano de Urbanização (PU) da Vila de Sever do Vouga de 1991**, que foi revisto em 2000 e alterado em 2012<sup>6</sup>, os quais se encontravam em vigor no período abrangido pela auditoria (2011/2013);
- ✓ **Plano de Pormenor (PP)** da Zona Industrial das Talhadas<sup>7</sup>, de **1992**; e
- ✓ **Plano de Pormenor (PP)** da Zona Industrial de Irijó<sup>8</sup>, de **2004**.

Existem, ainda, com abrangência no território municipal, outros instrumentos de gestão territorial de responsabilidade supramunicipal (administração regional e nacional), vinculativos da administração pública e, alguns, de aplicação direta aos particulares<sup>9</sup>.

**O PDM de Sever do Vouga de 1997 encontrava-se muito desatualizado**, face ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), posteriormente entrado em vigor e subseqüentes alterações<sup>10</sup>.

<sup>3</sup> Aviso (extrato) n.º 4469/2015.

<sup>4</sup> Ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 180/97, publicada na I.ª Série-B do DR, n.º 249, de 27/out/97.

<sup>5</sup> Alterações ratificadas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2004, publicada na I.ª Série B do DR, n.º 170, de 21/jul/2004.

<sup>6</sup> Alterado – aviso n.º 14424/2012, publicado na II Série do DR, n.º 208, de 26/out/2012.

<sup>7</sup> Declaração de 27/jan/1992, publicada na II.ª Série do DR, n.º 103, de 5/mai/1992.

<sup>8</sup> Declaração n.º 17/2004, publicada na II.ª Série do DR, n.º 16, de 20/jan/2004.

<sup>9</sup> Instrumentos de gestão territorial de responsabilidade supramunicipal:

- ✓ Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território – **PNPOT**, aprovado pela Lei 58/2007, publicada na I.ª Série do DR, n.º 170, de 4/set/2007;
- ✓ Plano Regional de Ordenamento Florestal (**PROF**) do Centro Litoral, aprovado pelo Decreto Regulamentar 11/2006, publicado na I.ª Série do DR, n.º 140, de 21/jul/2006);
- ✓ Plano de Bacia Hidrográfica (**PBH**) do Vouga, aprovado pelo Decreto Regulamentar 15/2002, publicado na I.ª Série-B do DR, n.º 62, de 14/mar/2002;
- ✓ Plano de Gestão das Bacias Hidrográficas que integram a Região Hidrográfica 4 (RH4) – PGBH do Vouga, Mondego e Liz e das Ribeiras do Oeste, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros 16-B/2013, publicado na I.ª Série, n.º 58, de 22/mar/2013.
- ✓ Rede Natura 2000, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 115-A/2008, publicada na I.ª Série do DR, n.º 139, de 21/jul/2008.

<sup>10</sup> Vidé Decreto-lei 69/99, de 2/mar, e Decreto-lei 380/99, de 22/set, sucessivamente alterado pelo Decreto-lei 53/2000, de 7/abr, pelo Decreto-lei 310/2003, de 10/dez, pela Lei 58/2005, de 29/dez, pela Lei 56/2007, de

O Município, complementarmente à entrada em vigor do PDM de 1997, que manteve em vigor o PU da Vila de Sever do Vouga<sup>11</sup>, elaborou apenas, desde então, uma revisão desse PU, em 2000, e um PP para a zona industrial de Irijó em 2004<sup>12</sup>, não tendo procedido à elaboração de quaisquer outros instrumentos de planeamento de âmbito mais restrito (PU e PP), ou, em sua substituição, à delimitação de unidades de execução que a legislação mais recente do RJIGT contempla<sup>13</sup>.

Esta omissão não acompanhou, pois, a tendência do regime jurídico e da previsão do PDM de 1997, de promoção da elaboração de PU e PP, na perspetiva do ordenamento do território municipal<sup>14</sup>, com exceção do instrumento de planeamento, acima identificado.

Estes instrumentos de ordem inferior são os apropriados para promover a contenção dos perímetros urbanos, permitindo consolidar os perímetros existentes, por um lado, e controlar e ordenar a expansão urbana, por outro, no sentido de ajustar o dimensionamento dos sistemas de infraestruturas, equipamentos públicos e espaços verdes às reais necessidades das populações residentes.

A área correspondente aos instrumentos de planeamento municipal eficazes, de ordem inferior ao PDM, publicados após a sua entrada em vigor em 1997, mostra-se muito reduzida, pois corresponde apenas a 0,15% da área urbana do PDM de 1997<sup>15</sup>, demonstrando a reduzida atividade de planeamento operacional da autarquia.

## Anexo 1

Há, contudo, que realçar a conclusão recente da revisão do PDM, publicada em 24/abr/2015, o que demonstra o esforço que a autarquia envidou no desenvolvimento e finalização do principal instrumento de gestão territorial do Município, colmatando a desatualização evidente do PDM de 1997.

### 2.1.2. Análise quantitativa dos perímetros urbanos

QUADRO 1 – EVOLUÇÃO DEMOGRÁFICA DO MUNICÍPIO DE SEVER DO VOUGA (CENSOS INE)

População residente (hab)				Variação (%)			
1981	1991	2001	2011	1981-1991	1991-2001	2001-2011	1981-2011
13783	13826	13186	12356	0,31%	-4,63%	-6,29%	<b>-10,35%</b>

O MSV registou um **decréscimo populacional de 10,35% nas últimas três décadas**, com taxa de crescimento nula na década de 80 e crescentemente negativas, de 4,63% e 6,29%, nas duas décadas subsequentes.

31/ago, pelo Decreto-Lei 316/2007, de 19/set, pelo Decreto-Lei 46/2009, de 20/fev, e pelo Decreto-Lei n.º 181/2009, de 7/ago.

<sup>11</sup> Publicado em 1991, revisto em 2000 e alterado em 2012.

<sup>12</sup> O Plano de Pormenor (PP) da Zona Industrial das Talhadas foi publicado em 1992, muito antes da entrada em vigor do PDM de 1997.

<sup>13</sup> Fernanda Paula Oliveira, As virtualidades das Unidades de Execução Num Novo Modelo de Ocupação do Território: Alternativa aos Planos de Pormenor ou outra via de Concertação de interesses no Direito do Urbanismo?, na Revista de Direito Regional e Local, n.º 2 (Abril/Junho de 2008), p.ªs 17 e segs.

<sup>14</sup> Art.ºs 5º, n.º 3 e 12º, n.º 2 e 3, do PDM.

<sup>15</sup> Área do PP da Zona Industrial de Irijó = 2,88 ha; Área urbana do PDM de 1997 = 1.916,05 ha.

**QUADRO 2 – PERÍMETROS URBANOS DO PDM DE 1997 E DA REVISÃO DO PDM DE 2015**

Tipo de solo urbano	Área de solo urbano (ha)		
	PDM 1997	Revisão do PDM 2014	Varição 1997-2014 (%)
Consolidado	867,00	1.076,00	24,11%
Não consolidado/de expansão	851,05	574,00	-32,55%
<b>Total</b>	<b>1.718,05</b>	<b>1.650,00</b>	<b>-3,96%</b>

Fonte: Dados fornecidos pelos SP/SUE

Comparando os quadros supra, verifica-se que o **PDM de 1997** previa um **acréscimo de áreas** de ocupação para futura expansão urbana de 98% (851ha/867ha), apesar do crescimento populacional registado na década anterior (1981/91) ter sido praticamente nulo (0,31%), sendo por isso claríssimo o sobredimensionamento das mesmas<sup>16</sup>.

Isto significa que, caso se concretizassem as previsões que constam no PDM de 1997, seria possível acolher uma população total de 27.398 habitantes, quando a população residente verificada em 2001 se limitou a 13.186 habitantes.

**QUADRO 3 – PERÍMETROS URBANOS DO PDM DE 1997 E EVOLUÇÃO DEMOGRÁFICA**

Município	População residente 1991	Solo urbano consolidado	Densidade populacional	Solo urbano de expansão	Potenciais novos residentes*	População Total Possível em 2001
	(hab)	(ha)	(hab/ha)	(ha)	(hab)	(hab)
	(1)	(2)	(3) = (1)/(2)	(4)	(5) = (3) x (4)	(6) = (1) + (5)
<b>Sever do Vouga</b>	13826	867	15,9	851,05	13572	27398

\* Estimativa obtida com base nos seguintes pressupostos: 1. Admite-se que aos espaços urbanos existentes corresponde a população residente em 1991; 2. Aplica-se às zonas de expansão a densidade obtida com base na população residente em 1991.

Efetuando o exercício anterior para a **revisão do PDM de 2015**, verifica-se que, mesmo num cenário marcado pelo **decréscimo populacional** registado nas duas décadas anteriores, de **4,63% e 6,29%**, respetivamente, a revisão prevê um **acréscimo de áreas** de ocupação para futura expansão urbana de **53%** (574ha/1076ha), continuando a verificar-se um sobredimensionamento das mesmas<sup>17</sup>.

Note-se que, na revisão do PDM, o solo urbanizado/consolidado aumenta 209 ha<sup>18</sup>, devido à ocupação efetiva, no período temporal compreendido entre 1997 e 2014 em que vigorou o PDM de 1997, de 25%<sup>19</sup> das áreas urbanizáveis/de expansão previstas neste último documento.

Ou seja, ainda que a população tenha diminuído de 13.783 habitantes, em 1991, para 12.356 hab, em 2011, ou seja, cerca de 10,6%, a expansão das infraestruturas e do edificado ocupou, nesse período, mais 25% da área do solo que ocupava, o que

<sup>16</sup> O dimensionamento das áreas urbanizáveis de expansão previstas no PDM de Sever do Vouga de 1997, para o prazo expectável de 10 anos (cfr. artº 19º do DL nº 69/90, de 2/mar), deveria ter-se baseado na evolução demográfica registada entre 1981 e 1991.

<sup>17</sup> Admite-se que o dimensionamento das áreas urbanizáveis de expansão previstas na revisão de 2015, para o prazo expectável de 10 anos, se terá baseado na evolução demográfica nas duas décadas anteriores (1991/2001 e 2001/2011).

<sup>18</sup> 1.076 ha – 867 ha = 209 ha

<sup>19</sup> 209 ha/851,05 ha = 25%

demonstra o aumento da dispersão da urbanização e da população pelo território concelhio, conforme se constata pela diminuição abrupta da densidade populacional em solo urbanizado/consolidado, que passou de 15,9 hab/ha, em 1997, para 11,5 hab/ha, em 2015.

Isto significa que, mesmo neste cenário de baixa densidade populacional, será possível acolher, no prazo expectável de vigência do Plano (10 anos), uma população total de 18.947 habitantes, cenário que é totalmente irrealista no contexto atual de decréscimo demográfico acentuado do concelho de Sever do Vouga.

**QUADRO 4 – PERÍMETROS URBANOS DA REVISÃO DO PDM DE 2015 E EVOLUÇÃO DEMOGRÁFICA**

Município	População residente 2011	Solo urbano consolidado	Densidade populacional	Solo urbano de expansão	Potenciais novos residentes*	População Total Possível em 2021
	(hab)	(ha)	(hab/ha)	(ha)	(hab)	(hab)
	(1)	(2)	(3) = (1)/(2)	(4)	(5) = (3) x (4)	(6) = (1) + (5)
Sever do Vouga	12356	1076	11,5	574	6591	18947

\* Estimativa obtida com base nos seguintes pressupostos: 1. Admite-se que aos espaços urbanos existentes corresponde a população residente em 2011; 2. Aplica-se às zonas de expansão a densidade obtida com base na população residente em 2011.

O sobredimensionamento excessivo de áreas para futura expansão urbana verificado em Sever do Vouga gera riscos de dispersão da urbanização e sobrecarga do erário municipal com a realização das necessárias infraestruturas urbanísticas, pelo que deverá privilegiar-se a consolidação dos núcleos urbanos existentes e a rentabilização das infraestruturas existentes.

Num cenário em que o Município, ainda que em decréscimo populacional, tenha uma atitude passiva em relação ao mercado de solos e à produção de solo urbano (tal como sucede em Sever do Vouga), considera-se que a autarquia deve fazer uso dos seus poderes regulamentares, tributário e de investimento em infraestruturas de modo a induzir e incentivar o crescimento urbano para determinadas zonas que considere prioritárias.

Desta forma, contrariar-se-ia a dispersão do povoamento e consequente expansão não controlada da ocupação edificada do solo e das infraestruturas, bem como a inerente sobrecarga do erário público municipal com a execução e manutenção das mesmas.

No **contraditório** institucional, nesta matéria e em particular quanto à pouca atividade de planeamento urbanístico e ao sobredimensionamento dos perímetros urbanos e à ocupação dispersa do território, o MSV apresenta um conjunto de considerações doutrinárias que vão de encontro ao explanado no relatório, aceitando, em geral, as considerações, bem como as conclusões e recomendações aí produzidas. No entanto, alega que todo o processo de revisão do PDM foi devidamente acompanhado e fiscalizado pelas entidades competentes da administração central (CCDR Centro, ICNF, entre outras), não havendo margem para a contestação ou eventual imputação de falta de rigor.



## 2.2. Taxas urbanísticas

QUADRO 5 – PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS E DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA MUNICIPAL

(Valores em €)				
RECEITAS MUNICIPAIS	2011	2012	2013	TRIÉNIO 2011/2012/2013
TOTAL (1)	8.187.644,47	10.815.948,18	9.480.103,09	28.483.695,74
CORRENTE (2)	6.101.560,35	5.852.407,80	7.070.994,86	19.024.963,01
TAXAS URBANÍSTICAS (3)	67.917,40	70.330,24	66.893,15	205.140,79
IMPOSTOS MUNICIPAIS (4)	1.268.131,29	1.211.589,79	1.484.918,10	3.964.639,18
<b>PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS NA RECEITA TOTAL (3)/(1)</b>	0,83%	0,65%	0,71%	<b>0,72%</b>
<b>PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS NA RECEITA CORRENTE (3)/(2)</b>	1,11%	1,20%	0,95%	<b>1,08%</b>
<b>PESO DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA TOTAL (4)/(1)</b>	15,49%	11,20%	15,66%	<b>13,92%</b>
<b>PESO DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA CORRENTE (4)/(2)</b>	20,78%	20,70%	21,00%	<b>20,84%</b>

As receitas provenientes de **impostos municipais**, em geral conexos com o património imobiliário (v.g. IMI e IMT) ou com a utilização de infraestruturas municipais (v.g. IUC), representaram, no triénio em análise, **20,84% da receita corrente municipal**.

Por sua vez, as receitas das **taxas urbanísticas** (incluindo taxas administrativas, taxa municipal de urbanização (TMU) e compensações em numerário), no montante de **m€205**, tiveram uma expressão muito reduzida na receita corrente do município, pois não foram além de **1,08%**.

QUADRO 6 – TAXAS URBANÍSTICAS COBRADAS NO TRIÉNIO (2011/2013)

(Valores em €)					
TAXAS URBANÍSTICAS	2011	2012	2013	TRIÉNIO 2011/2012/2013	%
POR EMISSÃO DE LICENÇAS	59.250,19	61.944,73	59.749,73	180.944,65	88,21
T.M.U.	6.516,21	7.950,51	7.143,42	21.610,14	10,53
COMPENSAÇÕES EM NUMERÁRIO	2.151,00	435,00	0,00	2.586,00	1,26
<b>TOTAL</b>	<b>67.917,40</b>	<b>70.330,24</b>	<b>66.893,15</b>	<b>205.140,79</b>	<b>100,00</b>

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

A quase totalidade da receita das taxas urbanísticas – m€205 - corresponde a **taxas devidas pela aprovação administrativa das operações urbanísticas** e representou aproximadamente **88%**, remanescendo **11% como taxa municipal de urbanização** e somente **1% 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 anterior.

**QUADRO 7 – INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURAS GERAIS/DESPESA MUNICIPAL (2011/2013)**

*(Valores em euros)*

PPI / ANO	2011	2012	2013	2011 / 2012 / 2013
INFRAESTRUTURAS VIÁRIAS	1.625.988,02	2.363.071,25	940.840,35	<b>4.929.899,62</b>
EQUIPAMENTOS PÚBLICOS	997.535,95	891.154,74	1.118.290,37	<b>3.006.981,06</b>
ESPAÇOS VERDES	22.974,44	0,00	0,00	<b>22.974,44</b>
<b>TOTAL (INFRAESTRUTURAS-GERAIS) (1)</b>	<b>2.646.498,41</b>	<b>3.254.225,99</b>	<b>2.059.130,72</b>	<b>7.959.855,12</b>
<b>DESPESA TOTAL DO MUNICÍPIO (2)</b>	<b>8.332.515,59</b>	<b>8.894.312,38</b>	<b>9.836.481,33</b>	<b>27.063.309,30</b>
<b>DESPESA DE CAPITAL DO MUNICÍPIO (3)</b>	<b>3.484.123,65</b>	<b>4.141.304,03</b>	<b>4.807.919,85</b>	<b>12.433.347,53</b>
<b>PESO DO CUSTO DAS INFRAESTRUTURAS GERAIS NA DESPESA TOTAL DO MUNICÍPIO (1)/(2)</b>	31,76%	36,59%	20,93%	<b>29,41%</b>
<b>PESO DO CUSTO DAS INFRAESTRUTURAS GERAIS NA DESPESA DE CAPITAL DO MUNICÍPIO (1)/(3)</b>	75,96%	78,58%	42,83%	<b>64,02%</b>
<b>RECEITA REFERENTE À TMU (4)</b>	<b>6.516,21</b>	<b>7.950,51</b>	<b>7.143,42</b>	<b>21.610,14</b>
<b>PESO DA TMU NO CUSTO DAS INFRAESTRUTURAS GERAIS (4)/(1)</b>	0,25%	0,24%	0,35%	<b>0,27%</b>

Fonte: PPI dos anos de 2011, 2012 e 2013 e informações prestadas pela DGU

No período em análise, o investimento na urbanização correspondeu a M€7,96, enquanto, como vimos, as receitas urbanísticas, incluindo impostos, taxas e compensações urbanísticas, se quedaram em M€4,17, pelo que estas receitas mostraram-se insuficientes para o financiamento da urbanização municipal (infraestruturas, espaços verdes e equipamentos públicos), ao contribuírem apenas com 52,39% para esse financiamento.

Por outro lado, constituindo a **TMU** a 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 para o financiamento de **0,27%** das despesas de **infraestruturas gerais** da urbanização, como se pode verificar no quadro supra.

Em **contraditório**, o MSV informou que se encontram em curso medidas tendentes a colmatar as deficiências, nomeadamente, a alteração, entretanto efetuada, ao Regulamento e Tabela de Taxas e Licenças do Município (3.ª alteração publicada na II.ª Série do DR, n.º 77, de 21/abr/2015), que agrava o coeficiente de incidência infraestrutural no cálculo da taxa devida pela realização, manutenção e reforço das infraestruturas urbanísticas (cfr. art.º 12.º, n.º 2).

### 2.3. Regulamento do PDM e regulamentos municipais

Em matéria de gestão urbanística, em especial na urbanização e edificação, a abranger o período temporal da ação (2011/2013), o Município dispôs dos seguintes regulamentos:

- ✓ **Regulamento do PDM** publicado em 27/out/1997<sup>20</sup> e alterado em 2004<sup>21</sup>;

<sup>20</sup> Ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros 180/97, publicada na I.ª Série-B do DR, n.º 249, de 27/out/1997.

- ✓ **Regulamento do PU de Sever do Vouga** publicado em 2/out/2000<sup>22</sup> e alterado em 2012<sup>23</sup>;
- ✓ **Regulamento do PP da Zona Industrial das Talhadas**, publicado em 1992<sup>24</sup>
- ✓ **Regulamento do PP da Zona Industrial de Irijó**, publicado em 2004<sup>25</sup>
- ✓ **Regulamento Municipal de Urbanização, Edificação, Cedências e Compensações (RMUE)**, publicado no DR, II.ª Série, de 8/out/2010<sup>26</sup>;
- ✓ **Regulamento e Tabela de Taxas e outras receita Municipais (RTT)**, publicado no DR, II.ª Série, de 4/nov/2010<sup>27</sup>;
- ✓ **Regulamento Municipal de Urbanização, Edificação, Taxas e Compensações (RMUETC)**, publicado no DR, II.ª Série, de 12/nov/2002<sup>28</sup>.

### 2.3.1. Regulamento do PDM de 1997

O PDM de 1997 encontrava-se completamente desatualizado, dado nunca ter sido revisto até 2015, e a alteração a que foi sujeito em 2004 visou "*clarificar a leitura e interpretação do regulamento*", especialmente em espaços afetos a uso industrial (existente e potencial) e espaços naturais lúdico e turístico, com as consequentes modificações no referido regulamento e atualização da planta de ordenamento.

Este PDM não fazia uma individualização, enquanto uso dominante do solo, de espaços urbanos e espaços urbanizáveis, na aceção do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2/mar (art.º 28º), ao abrigo do qual foi aprovado.

Por sua vez, o PDM de 1997 possibilitou edificações fora dos espaços urbanos, quer resultante dessa possibilidade na sua previsão para aquele espaço (art.º 5.º, n.º 2, art.º 17º e art.º 18º, do regulamento do PDM), quer resultante da não elaboração dos previstos PU e PP, também desta forma potenciando a disseminação da construção e da infraestruturização pelo território municipal.

Com a recente entrada em vigor da revisão do PDM, em 24/abr/2015, espera-se a consequente ultrapassagem destas questões.

### 2.3.2. Regulamento Municipal da Urbanização e da Edificação

O Regulamento Municipal da Urbanização e da Edificação (**RMUE**) de 2010, foi aprovado ao abrigo do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE) e respetivas alterações

---

<sup>21</sup> Alteração aprovada pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 180/97, publicada na I.ª Série-B do DR, n.º 170, de 21/jul/2004.

<sup>22</sup> Ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros 121/2000, publicada na I.ª Série-B do DR, n.º 228, de 2/out/2000.

<sup>23</sup> Alteração publicada na 2.ª Série do DR, n.º 208, de 26/out/2012.

<sup>24</sup> Declaração de 27/jan/1992, publicada na II.ª Série do DR, n.º 103, de 5/mai/1992.

<sup>25</sup> Declaração n.º 17/2004, publicada na II.ª Série do DR, n.º 16, de 20/jan/2004.

<sup>26</sup> Regulamento aprovado pela Câmara e Assembleia Municipais, respetivamente, em 8/set/2010 e 24/set/2010.

<sup>27</sup> Regulamento aprovado pela Câmara e Assembleia Municipais, respetivamente, em 8/set/2010 e 24/set/2010.

<sup>28</sup> Regulamento aprovado pela Câmara e Assembleia Municipais, respetivamente, em 14/mar/2002 e 27/set/2002.

a que o mesmo foi, entretanto, sujeito, conforme previsão da 1.ª parte do n.º 1, do art.º 30<sup>29</sup>.

Este Regulamento contempla a concretização do RJUE, no que respeita à urbanização e edificação em matéria de operações urbanísticas, deixando o que se prende com o lançamento, liquidação e cobrança das taxas e demais encargos para regulamentação autónoma, sem prejuízo de estabelecer nos seus art.ºs 12.º a 15.º o regime das cedências obrigatórias ao domínio público municipal e respetivas compensações em numerário ou espécie, quando essas não se justifiquem.

O **RMUE** fixou nos art.ºs 16.º e 17.º o âmbito e a incidência da taxa pela realização, reforço e manutenção de infraestruturas urbanísticas (TMU), bem como, no art.º 18º, as situações abrangidas pelas isenções e reduções de taxas, aspetos estes que serão abordados no ponto seguinte, sobre o RTT, dado merecerem um tratamento conjunto.

O Regulamento em apreciação define, no seu art.º 4.º, as intervenções urbanísticas com impacto semelhante a uma operação de loteamento, dando cumprimento ao disposto no art.º 57º, n.º 5, do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), aplicável a "edifícios contíguos e funcionalmente ligados entre si", **não prevendo**, contudo, as operações urbanísticas que devem ser consideradas como de **impacte relevante**, atento o disposto no art.º 44º, n.º 5, daquele mesmo regime.

Por força dessa falta de previsão, não são sujeitas a cedências e/ou compensações em dinheiro ou em espécie outras operações urbanísticas, em relação às quais se justificaria, dado o seu impacte urbanístico, a obrigatoriedade das referidas contrapartidas ao Município, com claro prejuízo para esta entidade.

### 2.3.3. Regulamento e Tabela de Taxas

- a) O Regulamento e Tabela de Taxas e outras receitas municipais (**RTT**), que data de nov/2010, dando cumprimento à 2.ª parte do art.º 3º do RJUE, entre outras matérias, disciplinou as operações urbanísticas quanto ao lançamento, liquidação e cobrança das taxas e demais encargos, e visou, como consta do preâmbulo, "*adaptar o regime das taxas previsto no anterior Regulamento de Taxas e Licenças e Prestação de Serviços Municipais*" ao regime previsto na Lei n.º 53-E/2006, de 29/dez.

O Regulamento em apreciação e, concretamente, a tabela com o valor das taxas, previu nos mesmos termos que o RMUE (de out/2010), o âmbito e a incidência da TMU, **não contemplando, contudo, inexplicavelmente, tal como o RMUE, a fórmula de cálculo da taxa pela realização, manutenção e reforço de**

---

<sup>29</sup> DL n.º 555/99, de 16/dez, alterado pelas Leis n.ºs 13/2000, de 20/jul e 30-A/2000, de 20/dez, pelo DL n.º 177/2001, de 4/jun, pelas Leis n.ºs 15/2002, de 22/fev e 4-A/2003, de 19/fev, pelo DL n.º 157/2006, de 8/ago, pela Lei n.º 60/2007, de 4/set e pelos DL n.ºs 18/2008, de 29/jan, 116/2008, de 4/jul e 26/2010, de 30/mar e pela Lei n.º 28/2010, de 2/set.

**infraestruturas urbanísticas (TMU)**<sup>30</sup>, que anteriormente estava contemplada no art.º 40.º do Regulamento Municipal de Urbanização, Edificação, Taxas e Compensações (RMUETC) em conjunto com as restantes taxas urbanísticas, que passaram a integrar a Tabela do RTT.

Embora o RMUE de 2010 não tenha revogado expressamente o RMUETC de 2002, a verdade é que, no que concerne às compensações e às taxas pela realização de infraestruturas, apenas não foi prevista a fórmula de cálculo da TMU, suscitando-se, por isso, dúvidas quanto à vigência da respetiva fórmula de cálculo (art.º 40.º).

Neste contexto, o Município, dada a falta da previsão expressa dos valores para o cálculo da **TMU** no RTT e no RMUE, ambos de 2010, tem vindo a aplicar a fórmula que se encontrava prevista no art.º 40º do RMUETC de 2002.

**b)** O art.º 5º do RTT estabelece que a **fundamentação económico-financeira** do valor das taxas, licenças e outras receitas previstas no Regulamento "...constam dos quadros que constituem o Anexo I...", nos termos do art.º 8º, nº 2, al. c) do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGAL)<sup>31</sup>.

Quanto à obrigatoriedade da fundamentação económico-financeira, esta assume especial expressão em relação à taxa pela realização, manutenção, e reforço de infraestruturas urbanísticas (TMU) primárias e secundárias, atenta a especificidade da exigência prevista no art.º 116.º, n.º 5 do RJUE<sup>32</sup>, a qual deve tender para uma relação proporcional entre o valor do seu cálculo e o investimento municipal com a execução, manutenção e reforço das infraestruturas urbanísticas (cobertura do custo).

Sucedem que o RMUETC de 2002 não tem como suporte qualquer fundamentação económico-financeira relativa aos valores das taxas que o já referido RGAL exige e muito menos com a amplitude que antes retratámos e se encontra vertida no art.º 116º, n.º 5 do RJUE, encontrando-se as taxas que ao mesmo dizem respeito e que não tenham sido conformadas com aquele regime geral revogadas, face ao regime transitório que o art.º 17.º do RGAL contempla<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> De facto, o RTT de nov/2010, apenas repete, nos art.ºs 11.º e 12.º do seu Quadro 2, o âmbito e a incidência da TMU, já plasmados nos art.ºs 16.º e 17.º do RMUE, publicado em data anterior - 8/out/2010.

<sup>31</sup> Lei n.º 53-E/2006, de 29/dez, alterada pelas Leis n.º 64-A/2008, de 31/dez e n.º 117/2009, de 29/dez.

<sup>32</sup> 5 — Os projetos de regulamento municipal da taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas devem ser acompanhados da fundamentação do cálculo das taxas previstas, tendo em conta, designadamente, os seguintes elementos:

- a) Programa plurianual de investimentos municipais na execução, manutenção e reforço das infraestruturas gerais, que pode ser definido por áreas geográficas diferenciadas;
- b) Diferenciação das taxas aplicáveis em função dos usos e tipologias das edificações e, eventualmente, da respetiva localização e correspondentes infraestruturas locais.

<sup>33</sup> As taxas para as autarquias locais atualmente existentes são revogadas no dia 30 de Abril de 2010, salvo se, até esta data:

- a) Os regulamentos vigentes forem conformes ao regime jurídico aqui disposto;

**Assim, é ilegal a exigência da TMU que o Município vem aplicando nos termos do art.º 40.º do RMUETC de 2002, face à sua revogação, nos termos do disposto no art.º 17º do RGTAL.**

c) A **isenção e redução de taxas urbanísticas** encontram-se regulamentadas simultaneamente no RMUE e no RTT, nos art.ºs 18.º e 8.º, respetivamente, e, nalgumas situações, de forma não uniforme e com âmbito distinto, o que dificulta a sua adequada aplicação. Existem também normas contraditórias (v.g. isenção genérica e possibilidade de redução da taxa à mesma entidade).

O Regulamento não prevê expressamente que a isenção ou redução das taxas tenha de ser requerida pelos interessados.

Por outro lado, também não consta dos respetivos Regulamentos a fundamentação das isenções aí previstas, verificando-se o incumprimento do art.º 8.º, n.º 2, al. d), do RGTAL.

No **contraditório**, o MSV esclareceu que o Regulamento Urbanístico do Município, publicado no DR. II.ª Série, n.º 112, de 11/jun/2015, nos seus art.ºs 15.º e 36.º, bem como o Regulamento e Tabela de Taxas Municipal de 2015, no seu art.º 12.º, passaram a prever, respetivamente, as operações urbanísticas de impacte relevante, a previsão de requerimento expresse da isenção/redução de taxas pelos interessados e uma nova fórmula de cálculo da TMU, mostrando-se cumpridas as recomendações formuladas no projeto de relatório quanto a este ponto 2.3, à exceção da fundamentação económico-financeira da TMU e da fundamentação das isenções. O MSV remete a fundamentação económico-financeira da TMU para a próxima revisão do RTT, mas nada refere quanto à igualmente necessária fundamentação das isenções previstas nesse regulamento.

## 2.4. Gestão Urbanística

### 2.4.1. Conformidade das operações urbanísticas com o PDM e outras normas

As operações urbanísticas analisadas processaram-se nos termos do RJUE, tendo em consideração os instrumentos de planeamento eficazes aplicáveis à localização das mesmas, abrangendo o PDM de 1997 e o PU da Vila de Sever do Vouga.

No conjunto dos 15 processos urbanísticos analisados, detetaram-se algumas irregularidades que iremos de seguida destacar e referenciar de forma individualizada<sup>34</sup>.

---

b) *Os regulamentos vigentes forem alterados de acordo com o regime jurídico aqui previsto.*

<sup>34</sup> Nesta área, a CM delegou competências no seu Presidente, dentro da previsão do art.º 64.º, nº 5, al. a) da Lei 169/99, 18/set, na redação da Lei 5-A/2002, de 11/fev, e art.ºs 34º, 35.º e 36.º da Lei n.º 75/2013, de 12/set, tendo, por sua vez, o Presidente da Câmara Municipal (PCM), quer no anterior quer no presente mandato, com base nas disposições legais citadas, delegado competências próprias e subdelegado competências originárias do órgão executivo nos vereadores e no pessoal dirigente.

#### a) Proc.º de obras n.º 47/2009

Em 23/set/2010, por despacho da Vereadora com competências delegadas, foi simultaneamente aprovado o projeto de arquitetura e licenciada a obra que compreendia a construção de instalações agrícolas, destinadas a arrumos de máquinas e alfaias agrícolas, com uma área de implantação e de construção de 303 m<sup>2</sup> e 8 m de altura.

O licenciamento foi titulado pelo alvará de obras n.º 13/2011, de 1/fev.

Com a apresentação do projeto que foi licenciado, foram entregues os termos de responsabilidade da autora do projeto de arquitetura e do coordenador do projeto de arquitetura onde consta, entre outros aspetos, que aquele observa as normas legais e regulamentares aplicáveis, designadamente o Plano Diretor Municipal.

**Os Serviços Técnicos**, nas informações de 13/mai/2009 e 23/set/2010 que sustentaram os despachos de 18/mai/2009 e de 23/set/2010 (aprovação do projeto de arquitetura e licenciamento), enquadrando a construção pretendida fora do perímetro urbano, em zona classificada de Espaço Florestal, não incluída em RAN e REN, **consideraram não ver inconveniente na aprovação do projeto de arquitetura e no licenciamento da obra.**

Sucedem, porém, que o art.º 9º do regulamento do PDM caracteriza o Espaço Florestal como o correspondente *"...aos terrenos com vocação florestal..."* *"...cujo ordenamento setorial tem como objetivo fundamental assegurar as suas funções produtiva, ecológica e estruturante"* e em anexo ao regulamento do PDM, o quadro regulamentar, com a caracterização dos usos e a sua intensidade para as diferentes classes de espaços, e a nota escrita (10) **prevê a impossibilidade de instalações agrícolas, excepcionando e possibilitando a construção das referidas instalações desde que o espaço florestal a considerar não esteja integrado "... na REN e desde que esteja enquadrado em estudo de enquadramento (pormenor de inserção no sítio, com áreas de estudo > 10 x área do terreno)."**

Em sede de **contraditório**, veio o MSV demonstrar a existência (a pp. 15 do processo) de uma **planta topográfica à escala 1/5000**, junta pelo requerente, intitulada **"Estudo de enquadramento"**, na qual se encontra definida a delimitação da propriedade, a implantação da edificação proposta, bem como os arruamentos e a implantação das construções existentes na envolvente.

Ora, além de não termos tido acesso a esse documento durante a realização da auditoria, não existe qualquer referência ao mesmo nas já referidas informações municipais de 13/mai/2009 e 23/set/2010, que sustentaram a aprovação do projeto de arquitetura e o seu licenciamento, motivo pelo qual não foi considerado no projeto de relatório.

Aliás, em nenhum outro elemento escrito do processo se encontra mencionado nem justificado tal estudo, apesar de constituir uma condição necessária para que fosse possível edificar instalações agrícolas em espaço florestal<sup>35</sup>.

Face à importância que tal estudo assumia na aprovação de instalações agrícolas em espaço florestal (equiparada à sua não inserção em REN), o processo devia ter sido instruído, não só com uma mera planta topográfica à escala 1/5000, mas também com a necessária fundamentação escrita, demonstrando o correto enquadramento da nova edificação nesse tipo de espaço.

## Anexo 2

### b) Proc.º de obras n.ºs 82/2011

No processo em epígrafe, o órgão executivo não declarou, como devia, a caducidade da licença titulada pelo alvará n.º 1/2012, de 5/jan, nos termos previstos no n.º 5 do art.º 71.º do RJUE, uma vez verificados os pressupostos estabelecidos nos n.ºs 1 e 2 do referido preceito legal, pois a caducidade não opera "*ope legis*".

No **contraditório**, o MSV esclarece terem sido já feitas diligências – implementação de sistemas de alertas no serviço de fiscalização e no serviço de SIG - de forma a eliminar os riscos de ultrapassem dos prazos, sem que se declare a caducidade que daí resulte, nos termos do art.º 71.º do RJUE.

## Anexo 6

### 2.4.2. Liquidação e cobrança das taxas urbanísticas e outros encargos

Como vimos atrás, o RTT regula a liquidação e cobrança de taxas pela emissão de alvarás/títulos nas operações urbanísticas e o RMUE os encargos em substituição das cedências e compensações, sendo que as taxas pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas, não se encontrando previstas em qualquer um daqueles Regulamentos, têm sido cobradas ilegalmente ao abrigo do RMUETC de 2002, designadamente por falta de fundamentação económico-financeira (cfr. o referido atrás no item 2.3.3).

Na aplicação destes Regulamentos à liquidação e cobrança das taxas e compensações urbanísticas, constataram-se várias deficiências e irregularidades:

- ✓ Não formalização de um ato administrativo de liquidação das taxas relativas a cada operação urbanística, sendo a determinação das taxas realizada através de uma mera operação de cálculo, feita manualmente, sem qualquer suporte em ato administrativo<sup>36</sup> e sem que dessa operação explicitamente seja indicado o momento da sua ocorrência;

<sup>35</sup> A este propósito, sempre acrescentamos que o art.º 9.º do Regulamento do PDM e a nota escrita (10) ao quadro anexo ao referido regulamento tem como regra a não possibilidade de construção em espaço florestal, constituindo exceção a verificação de algumas regras como, na situação em concreto, o espaço florestal para a instalação agrícola estar enquadrado em estudo de enquadramento.

<sup>36</sup> A este propósito, Direito do Urbanismo e Autarquias Locais (CEDOUA, FDUC e IGAT), pg. 177.



- ✓ Para o ano de 2011, o Município não atualizou as taxas e outras receitas previstas na tabela do RTT, conforme exigência do art.º 10º deste mesmo regulamento, por, segundo explicações dos serviços, ter entrado em vigor a 5/nov/2010;
- ✓ O cálculo e liquidação das taxas urbanísticas não é reportado à data dos atos de licenciamento, tal como decorre do art.º 117.º, n.º 1, do RJUE, do que podem resultar cobranças diferentes das que eram exigíveis, nomeadamente, nos casos em que ocorreu, entretanto, a entrada em vigor de um novo regulamento municipal de taxas ou em função da desatualização das variáveis da fórmula de cálculo;
- ✓ Na isenção ou redução das taxas, nas situações em que o Regulamento não faz depender a sua aprovação da prática de um ato administrativo, não há evidência da verificação de todos os pressupostos exigíveis para a concessão das referidas isenção e redução (v.g. qualidade de IPSS);
- ✓ A necessidade e dimensionamento das cedências a realizar para o Município, em especial a sua dispensa, nem sempre se encontram devidamente justificadas nos processos;
- ✓ Constatou-se igualmente a inexistência de controlo/verificação "a posteriori" do cálculo das taxas, nomeadamente, por parte de um segundo trabalhador/responsável ou pelo superior hierárquico.

As várias deficiências e irregularidades apontadas na liquidação e cobrança de taxas urbanísticas pelas operações urbanísticas que constituem a amostra e que, a seguir, se enumeram, resultaram de erros de cálculo ou por, nessa sede, não se ter considerado a operação urbanística como de "impacte semelhante a loteamento".

#### 2.4.2.1. Erros na liquidação e cobrança de taxas administrativas pela emissão das licenças

No conjunto dos processos analisados não se verificaram erros na liquidação e cobrança de taxas administrativas pela emissão das licenças.

#### 2.4.2.2. Erros na liquidação e cobrança da TMU

QUADRO 8 – ERROS NO CÁLCULO DA TMU

(Valores em €)

Nº de Processo	Montante devido	Montante cobrado	Montante não cobrado	Montante cobrado em excesso	Anexo
47/2009	278,01	0,00	278,01		2
1/2011 (alt.lot.)	339,03	508,55		169,52	3
5/2012	1.012,25	0,00	1.012,25		4
87/2012	792,36	1.188,55		396,19	5
82/2011	694,53	347,26	347,27		6
	347,26	173,63	173,63		
<b>TOTAL</b>	<b>3.463,44</b>	<b>2.217,99</b>	<b>1.811,16</b>	<b>565,71</b>	

Em relação à TMU, **no conjunto dos processos analisados, em 2 não foi calculada e cobrada a respetiva taxa e em 3 foi calculada incorretamente**, em prejuízo, quer

da autarquia, quer dos interessados, por não se ter considerado o valor de K correto, previsto no art.º 40º do RMUETC de 2002, em função das infraestruturas que serviam o local.

### 2.4.2.3. Erros na liquidação e cobrança das compensações

QUADRO 9 – ERROS NO CÁLCULO DAS COMPENSAÇÕES

*(Valores em €)*

Nº de Processo	Montante devido	Montante cobrado	Montante não cobrado	Montante cobrado em excesso	Anexo
1/2011 (alt.lot.)	2.165,18	2.151,00	14,18		3
17/2012	16.583,44	0,00	16.583,44		7
<b>TOTAL</b>	<b>18.748,62</b>	<b>2.151,00</b>	<b>16.597,62</b>	<b>0,00</b>	

Quanto às compensações, **no conjunto dos processos analisados, num caso (Anexo 3), foi calculada com erros** por não se ter contabilizado o valor correto de Abc e, **noutro (Anexo 7), não foram calculadas nem cobradas**, por não se ter considerado a operação em causa como de “impacte semelhante a um loteamento”, contrariamente ao disposto no art.º 4.º do RMEU de 2010.

Em sede de **contraditório**, o MSV reconhece os erros cometidos na liquidação e cobrança da TMU e das compensações, propondo-se a efetuar as respetivas correções, por excesso ou defeito, aquando da emissão do alvará de utilização, nos processos n.º 87/2012, 1/2011, 47/2009 e 82/2011 e mediante liquidação adicional, no proc. 5/2012.

Contudo, no **processo n.º 17/2012**, o MSV alega não ser devida compensação em numerário pelo facto dos atos administrativos praticados em 27/mai/1990 e 11/abr/1992, de aprovação do projeto de arquitetura inicial e da posterior ampliação e alteração, respetivamente, estarem consolidados na ordem jurídica, apesar da obra executada em conformidade com aqueles projetos nunca ter sido concluída, até ter sido iniciado em 2012 o processo de alteração em apreço.

Alega ainda que a presente alteração, requerida em 2012, não altera os pressupostos iniciais do projeto (área de implantação, área bruta de construção, n.º de pisos, volumetria, usos dominantes, n.º entradas e n.º de fogos), mas apenas a divisão interior dos espaços e a dimensão de alguns vãos exteriores, não se tratando de uma obra de construção de raiz, nem de uma ampliação, acrescentando ainda ser uma mais-valia, em termos urbanísticos, ter-se um edifício concluído do que uma obra inacabada.

Atendendo à idade avançada da construção inacabada (cerca de 10 anos) aquando da submissão do pedido de alteração em causa à autarquia, em 2012, que faria pressupor a caducidade das licenças anteriores<sup>37</sup>, bem como ao facto dos serviços terem liquidado e cobrado TMU, numa obra de alteração (sem ampliação), confirmando a eventual caducidade das licenças, não vemos razões para não ser cobrada a compensação em numerário (nos termos do art.º 4.º do RMUE de 2010), no âmbito da alteração requerida em 2012, pelo que a autarquia local deverá promover a sua liquidação e cobrança.

<sup>37</sup> Ainda que carecessem de declaração expressa da CM para esse efeito, nos termos do art.º 71.º, n.º 5, do RJUE.

#### 2.4.2.4. Irregularidades na isenção e redução de taxas

Nos **processos de obras n.ºs 42/2009 e 43/2009**, em que os requerentes interessados eram Instituições Particulares de Solidariedade Social, as isenções foram concedidas sem que dos respetivos processos constasse informação sobre o seu enquadramento nas disposições regulamentares aplicáveis.

No **contraditório**, o MSV informa que esta insuficiência se encontra já colmatada desde a data da auditoria no terreno, altura em que a DAT passou a produzir informação com o cálculo total das taxas devidas, para instrução dos pedidos de isenção/redução de taxas, dando cumprimento à recomendação emanada no projeto de relatório.

#### 2.5. Fiscalização municipal e processos de contraordenação

O Serviço de Fiscalização, com as atribuições previstas no art.º 17.º, n.º 9 do ROSM, está afeto ao Serviço de Urbanismo e Edificação e integrado na Divisão de Administração do Território.

Dos 16 processos de contraordenação instaurados no triénio de 2011 a 2013, 12 são de 2011, enquanto em 2012 e 2013 houve apenas 2 em cada um dos anos, o que pode indiciar, para além de um decréscimo, uma quase inexistente atividade fiscalizadora por parte dos Serviços da Câmara Municipal.

Da análise realizada a esses processos, constatamos como prática, quase generalizada, que a sua conclusão se arrasta sem qualquer base legal, pelo facto de ficar a aguardar, nos termos aí propostos, o desenvolvimento de processo concomitante de legalização da situação ilegal que fundamentou a instauração do processo de contraordenação, como se essa legalização constituísse fundamento para a não aplicação da contraordenação devida pela infração praticada.

Se bem que não seja indiferente para o processo de contraordenação a regularização das infrações urbanísticas e a celeridade demonstrada pelo prevaricador na sua regularização, em especial tendo em vista a graduação da coima que vier a ser aplicada, o certo é que são processos autónomos e como tal devem ser considerados, sob pena de se perder o efeito preventivo e punitivo pretendido com a aplicação das sanções previstas e se beneficiarem os infratores.

Dos processos instaurados, cujos autos de notícia são acompanhados com registos fotográficos, apenas em 2 houve decisão – a aplicação de uma admoestação –, sendo que os restantes ainda não se encontram concluídos, o que demonstra, por um lado, alguma ineficiência e, por outro, contribui para a ineficácia do efeito preventivo dos processos instaurados.

#### Anexo 8

Sobre esta matéria, o MSV, no **contraditório**, manifestou a intenção de diminuir os prazos de tramitação e decisão dos processos de contraordenação, não contrariando, por isso, as observações constantes deste relatório.

## 2.6. Medidas de tutela de legalidade

No período em análise (2011/2013), apenas foram decretados 4 embargos de obra (obras sujeitas a controlo prévio sem licença/sem comunicação prévia ou em desconformidade com o projeto aprovado) e, em relação às infrações detetadas naquele período, apenas 1 dos processos já foi concluído, encontrando-se em curso o processo de regularização/legalização das restantes 15.

### Anexo 9

Também aqui, tal como nos processos de contraordenação, constatámos que, levantada a infração urbanística e, no caso de ainda estar em tempo, decretado o embargo, sempre que as situações ilegais se não regularizam, há um protelamento da situação ilegal no tempo sem que sejam decretadas quaisquer outras medidas de tutela da legalidade urbanística sequenciais, dentro da previsão dos artigos 103.º, 106.º, 107.º e 109.º do RJUE.

No **contraditório**, o MSV nada refere quanto a esta matéria.

## 2.7. Controlo interno

### 2.7.1. Sistema controlo interno

No âmbito desta auditoria, salientamos, ainda, as seguintes **fragilidades ao nível do controlo interno**, algumas delas já apontadas neste relatório:

- ✓ Em algumas informações técnicas e despachos exarados nos processos verificados, não são identificados os funcionários e autarcas seus subscritores e a qualidade em que o fazem, de forma bem legível<sup>38</sup>.
- ✓ O cálculo e a liquidação das taxas revestem-se de deficiências, respetivamente, quanto à forma utilizada e ao momento em que são efetuados, pois inexistente um ato autónomo de liquidação, e, por vezes, o cálculo é posterior à decisão de licenciamento que deveria integrar o ato liquidatário (cfr. item 2.4.2.).
- ✓ Apesar da alteração ao RJUE pela Lei 60/2007, de 4/set e pelo DL n.º 26/2010, de 30/mar, resultar que nos procedimentos sujeitos a controlo prévio fosse possibilitada a autoliquidação das taxas (art.ºs 8º-A, e 9º, n.º 1, do RJUE), ainda não foram criadas nesta autarquia local condições nesse sentido.
- ✓ O MSV também ainda não tem em funcionamento um sistema informático ou plataforma que permita a tramitação desmaterializada da comunicação prévia e dos procedimentos de controlo prévio, ao abrigo do disposto no ponto 8º da Portaria n.º 216-A/2008, de 3/mar.

---

<sup>38</sup> Toda esta problemática deverá ser reequacionada com a tendência para a utilização em pleno dos meios eletrónicos e a desmaterialização dos documentos, previstos nas sucessivas alterações ao RJUE, cuja implementação tem vindo a ganhar cada vez mais destaque.

- ✓ O Município também não dispõe de sistema de informação relevante para a gestão urbanística e para o planeamento territorial, bem como para o acompanhamento da execução dos PMOT, que forneça, designadamente, entre outros, os seguintes dados:
- Abc aprovada (licenciada/autorizada e com comunicação prévia aceite/não rejeitada), discriminada por tipologia de operação urbanística, usos, localizações e procedimento de controlo prévio adotado;
  - Áreas cedidas ao domínio municipal;
  - Preço médio unitário de terreno, em função da sua localização no concelho, destinado a infraestruturas, equipamentos públicos e/ou espaços verdes cedidos ao domínio público municipal;
  - Custo médio das infraestruturas gerais por m2 de Abc aprovada;
  - Custo médio das infraestruturas locais.

O MSV, conforme consta do **contraditório**, afirma já ter implementado grande parte das recomendações do projeto de relatório quanto a esta matéria (elaboração de um documento para cálculo e liquidação das taxas, controlo "a posteriori" do referido cálculo, identificação clara dos intervenientes nos procedimentos, previsão regulamentar da autoliquidação das taxas), tendo-se comprometido, por um lado, a adquirir material informático que lhe permita adotar métodos/procedimentos administrativos/informáticos de cálculo das taxas mais fiáveis e implementar uma plataforma eletrónica de tramitação dos documentos, e por outro, a introduzir medidas de apoio à gestão e ao planeamento urbanístico, bem como a proceder à análise e acompanhamento da execução dos PMOT.

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

Relativamente ao **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC)**, que foi aprovado e enviado, apenas, ao **Conselho de Prevenção da Corrupção**<sup>39</sup>, no início do ano de 2010, parece-nos de salientar que:

- Os riscos que o Plano apresenta e que se encontram associados às respetivas unidades orgânicas não são abrangentes a todas as atividades inerentes à Divisão de Administração do Território, com competências nas áreas do planeamento territorial, da gestão urbanística e da fiscalização municipal, da urbanização e edificação, estando apenas previstas duas medidas de prevenção de riscos nessa matéria.
- As medidas elencadas, além de pouco ambiciosas, não se encontram, integralmente calendarizadas nem possuem meios específicos afetos (financeiros e/ou materiais) à sua execução.
- Não foram efetuados relatórios parciais por setores, nem elaborados os relatórios anuais, de monitorização/avaliação da sua aplicação.
- Não existe um serviço/elemento responsável pela função de monitorização e

<sup>39</sup> Devia ter sido enviado também, tal como os relatórios anuais de execução do Plano (no caso inexistentes), ao Tribunal de Contas e à Inspeção-Geral de Finanças, enquanto organismos de controlo e tutela das autarquias locais, nos termos do ponto 1.2. da Recomendação de 1 de julho de 2009 do Conselho de Prevenção da Corrupção.

acompanhamento do PGRCIC.

### **Anexo 10**

O MSV, no **contraditório**, reconhece as insuficiências apontadas e, mostra-se recetivo a melhorar o acompanhamento e avaliação do PGRCIC, ainda que salvaguardando, como limitação, a escassez de recursos humanos de que dispõe para o efeito.

### 3. Conclusões e Recomendações

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

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<b>Planeamento Urbanístico e Expansão Urbana</b>		
1. Desde a publicação do PDM, em 1997, a <b>atividade de planeamento urbanístico do Município tem sido reduzida</b> , havendo a registar, apenas, a aprovação de um Plano de Pormenor (PP) desde então, que representa apenas 0,15% da área urbana municipal, sem prejuízo da recente Revisão do PDM, publicada em 24/abr/2015.	2.1.1	A. A autarquia deverá privilegiar a execução do PDM com base em instrumentos de planeamento com maior detalhe (v.g. Planos de Pormenor e Planos de urbanização), no sentido de promover a consolidação dos aglomerados existentes e controlar a expansão urbana, racionalizando os custos municipais com a construção e manutenção de infraestruturas e equipamentos.
2. Os perímetros urbanos no PDM de 1997 e na Revisão de 2015 mostram-se <b>sobredimensionados</b> face à evolução da população, gerando riscos de dispersão da urbanização e de sobrecarga do erário municipal com a realização das necessárias infraestruturas urbanísticas.	2.1.2	B. Os órgãos municipais deverão adotar políticas de consolidação dos núcleos urbanos existentes e de execução faseada e controlada das áreas de expansão.
<b>Taxas Urbanísticas</b>		
3. <b>As taxas urbanísticas</b> , que no triénio analisado (2011/2013) se mantiveram sem grandes oscilações, <b>representaram apenas 1,08% da receita corrente e 88% do valor arrecadado respeitou à emissão de licenças/títulos, 11% a TMU e 1% a compensações.</b>	2.2	
4. <b>O valor da TMU arrecadada</b> , entre 2011 e 2013, representou apenas <b>0,27%</b> das despesas com infraestruturas gerais.	2.2	C. A autarquia deverá ponderar o aumento do contributo da TMU para o financiamento das infraestruturas urbanísticas, cuja execução pelo Município constitui a contrapartida daquela taxa.

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<b>Regulamento do PDM e regulamentos municipais</b>		
<p>5. O RMUE de 2010 não define as operações urbanísticas de impacte relevante, para efeitos de sujeição às cedências e compensações previstas para os loteamentos.</p>	2.3.2	<p>D. A CM deverá promover a alteração do regulamento com a definição das operações urbanísticas de impacte relevante.</p>
<p>6. O RMUE e o RTT, de 2010, não incluíram a TMU, continuando a autarquia local a aplicar ilegalmente a taxa prevista no RMUETC, de 2002, por não estar fundamentada em termos económico-financeiros.</p> <p>De acordo com o contraditório, embora os novos Regulamentos, de 2015, tenham previsto a TMU, a verdade é que esta taxa não foi fundamentada, subsistindo as insuficiências apontadas.</p>	2.3.3	<p>E. A CM deverá promover a fundamentação económico e financeira da TMU, sob pena de promoção da declaração de nulidade do Regulamento no que respeita à cobrança dessa taxa.</p>
<p>7. A isenção/redução de taxas urbanísticas encontravam-se regulamentadas no RMUE e no RTT, de forma não uniforme, com âmbito distinto e mesmo com disposições em sentido contrário, e desses Regulamentos não constava a fundamentação das referidas isenção/redução de taxas.</p> <p>Esta omissão não foi, contudo, suprida nos novos Regulamentos, aprovados em 2015.</p>	2.3.3	<p>F. Deverá o Município proceder à adequada fundamentação das isenções/reduções de taxas previstas nos seus Regulamentos Municipais.</p>
<b>Conformidade das operações urbanísticas com o PDM e outras normas</b>		
<p>8. Numa amostra de 15 processos analisados, nenhum violou o PDM, embora, num processo, inserido em espaço florestal, o "estudo de enquadramento" apresentado carecesse de fundamentação, por falta de regulamentação daquele conceito, que foi, entretanto, eliminado do regulamento do PDM na revisão de 2015.</p>	2.4.1	



Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<b>Liquidação e cobrança das taxas urbanísticas</b>		
9. No cálculo e cobrança da TMU e compensações, verificaram-se erros/omissões de que resultou a liquidação, por defeito, de <b>€ 18.408,78</b> e a mais de <b>€ 565,71</b> .	2.4.2.2. 2.4.2.3.	G. A CM deverá promover a liquidação adicional, bem como a restituição das verbas em causa.
10. Em dois processos de obras, cujos requerentes eram IPSS, as isenções de taxas e demais encargos processaram-se sem a necessária fundamentação do preenchimento dos requisitos previstos nas normas regulamentares aplicáveis.	2.4.2.4.	H. A CM deverá assegurar sistematicamente que a concessão de isenções/reduções de taxas é precedida da adequada fundamentação dos requisitos exigidos no Regulamento Municipal.
<b>Fiscalização municipal e processos de contraordenação</b>		
11. A conclusão dos processos de contraordenação ficou, em geral, a aguardar indevidamente o desenvolvimento do processo de regularização da situação ilegal detetada.	2.5	I. A CM deverá diligenciar nos sentido da tramitação e decisão dos processos de contraordenação não aguardar os trâmites dos processos de legalização das situações infratoras.
<b>Medidas de tutela de legalidade</b>		
12. A maioria das situações ilegais detetadas manteve-se ao longo do tempo sem que tivessem sido adotadas as adequadas medidas de reposição da legalidade urbanística.	2.6	J. A autarquia local deverá promover a adoção, sempre e logo que se justifique, das medidas tutelares administrativas de reposição da legalidade urbanística subsequentes às ordens de embargo.
<b>Sistema de controlo interno</b>		
13. Registaram-se insuficiências em matéria de liquidação e cobrança das taxas e compensações urbanísticas, designadamente: <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Não existência de atos formais de liquidação, que deverão ocorrer com o licenciamento;</li> <li><input type="checkbox"/> Falta de fundamentação e controlo na isenção ou redução de taxas; e</li> <li><input type="checkbox"/> Falta de justificação da dispensa das áreas de cedência obrigatórias.</li> </ul>	2.4.2 e 2.7.1	K. A CM deverá diligenciar no sentido da: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Elaboração de nota de liquidação das taxas nos processos de licenciamento em momento anterior à concessão da licença/aprovação final, de forma a permitir a respetiva aprovação do ato de liquidação de taxas pelo órgão competente; e</li> <li>✓ Implementação de métodos e procedimentos administrativos/informáticos que permitam prevenir e minorar o risco</li> </ul>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
		de erros no cálculo das taxas, designadamente, quanto à contabilização das áreas de construção, à identificação do momento do cálculo e à prática do ato de liquidação.
14. Não existe um controlo "a posteriori" do cálculo das taxas e compensações por um segundo trabalhador ou superior hierárquico.	2.4.2 e 2.7.1	L. Implementação de um sistema de controlo "a posteriori" do cálculo das taxas por um segundo trabalhador ou superior hierárquico.
15. Em algumas informações técnicas e despachos exarados não são identificados, nem é perceptível o nome dos funcionários e autarcas intervenientes.	2.7.1	M. Adoção de medidas de modo a garantir a identificação clara dos autores das informações técnicas e dos despachos, e a qualidade em que intervêm.
16. O MSV ainda não criou condições para que os interessados possam proceder à autoliquidação das taxas urbanísticas.  O MSV também não tem ainda em funcionamento um sistema informático ou plataforma que permita a tramitação desmaterializada da comunicação prévia e dos procedimentos de controlo prévio.	2.7.1	N. A CMSV deverá criar condições, o mais breve possível, para que os interessados possam proceder à autoliquidação das taxas. O. A CMSV deverá implementar, rapidamente, a utilização de plataforma ou de meios eletrónicos para a tramitação dos documentos, requerimentos e comunicações relativos a processos urbanísticos.
17. O Município também não dispõe de sistema de informação relevante para a gestão urbanística e para o planeamento e acompanhamento da execução dos PMOT.	2.7.1	P. A CM deverá adotar medidas tendo em vista dar resposta às insuficiências do sistema de informação de apoio à gestão e ao planeamento urbanístico, bem como ao acompanhamento da execução dos PMOT.
18. O PGRCIC apenas não foi enviado ao Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) e contempla um número insuficiente de riscos e respetivas medidas de prevenção na área auditada, não se encontrando estas calendarizadas, nem acompanhadas dos meios necessários à sua execução.  A aplicação do Plano não tem sido objeto de monitorização/avaliação.	2.7.2	Q. O PGRCIC e as suas revisões/alterações, bem como os respetivos relatórios anuais de execução deverão ser enviados não só ao CPC, mas também ao Tribunal de Contas e à IGF. R. O PGRCIC deverá ser revisto e objeto da adequada monitorização e avaliação, tendo em consideração as conclusões apresentadas.

#### 4. PROPOSTAS

Atento todo o exposto, propõe-se:

**4.1** A remessa deste Relatório e dos Anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Sever do Vouga 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 à Lei n.º 75/2013, de 12/set;

**4.2** Que a Câmara Municipal, no prazo de 60 dias, a contar da data da receção deste relatório, informe a IGF sobre o estado de implementação das recomendações efetuadas, juntando a respetiva evidência documental, nos termos previstos no 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.

Inspeção-Geral de Finanças,

A Equipa,

## LISTA DE ANEXOS

- 1** Instrumentos de gestão territorial
- 2** Proc. de obras nº 47/2009
- 3** Proc. de loteamento/Alterações nº 1/2011
- 4** Proc. de obras nº 5/2012
- 5** Proc. de obras nº 87/2012
- 6** Proc. de obras nº 82/2011
- 7** Proc. de obras nº 17/2012
- 8** Processos de contraordenação
- 9** Medidas de tutela de legalidade
- 10** Guião de apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
- 11** Contraditório Institucional – Resposta da entidade auditada