

ANEXO 11

Contraditório Institucional – Resposta da entidade auditada



DIVISÃO DE ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO

Assunto: Informação para a produção do Contraditório à Auditoria ao Município de Sever do Vouga – Urbanismo – Conclusões 1 a 6, 8 a 15 e 18 a 23

Parecer

1. Confirmando a informação técnica quanto a todas as medidas, que por iniciativa da Divisão de Administração do Território, já foram implementadas;
2. Reitero a sua análise e as propostas formuladas.

Despacho

1. Concordo com as propostas apresentadas pela Divisão de Administração do Território, nomeadamente aos pontos:

- 1.1. 6.1.1.;
- 1.2. 6.1.2.;
- 1.3. 6.2.1.;
- 1.4. 6.2.2.;
- 1.5. e, 6.2.3.;

2. Tendo em conta os argumentos ora apresentados, e no meu entender, corretamente, considero de bom alvitre que se proceda à auscultação da auditoria, relativamente ao proc.º de obras n.º 47/2009, sobre se mantém a recomendação de declaração de nulidade do ato e em que termos deverá a CM declarar a nulidade dos mencionados despachos, atento ao disposto no artigo 68.º alínea a) do RJUE;

3. E, quanto à declaração da obra com impacte semelhante a um loteamento (proc.º de obras n.º 17/2012), com a sequente cobrança de taxas pelas não cedências, esclareço que, atentas as razões evocadas na informação apensa – muito embora tal recomendação tenha merecido a nossa refletida análise e cuidada ponderação – parece-me que adotar tal solução afigurava-se uma decisão desproporcional, injusta e inadequada e por isso ilegal, motivos pelos quais defendemos a manutenção da decisão tomada, submetendo o ora exposto à vossa douta consideração;

4. Remeta-se à _____ para apreciação e eventual complemento do presente exercício do direito de contraditório.

O Vereador,

(Dr. José Manuel Barbosa de Almeida e Costa)

O Presidente da Câmara,

(Dr. António José Martins Coutinho)



DIVISÃO DE ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO

Informação n.º: IC 0380/AVP/15

Data: 27.08.2015

Informação

Face às conclusões e recomendações do Projeto de Relatório da Auditoria ao Município de Sever do Vouga, rececionado a 19 de agosto, junto remeto a informação técnica relevante que possa sustentar a defesa, em sede de contraditório, dos resultados daquela nos seguintes âmbitos:

- I Planeamento Urbanístico e Expansão Urbana;**
- II Taxas Urbanísticas;**
- III Regulamento do PDM e Regulamentos Municipais (com exceção da conclusão 7);**
- IV Conformidade das Operações Urbanísticas com o PDM e outras normas;**
- V Liquidação e Cobrança das Taxas Urbanísticas;**
- VI Sistema de Controlo Interno (com exceção das conclusões 24 e 25).**

Pela Divisão de Administração do Território,



DIVISÃO DE ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO

Prólogo

Acompanhei a auditoria de 2014 durante as seis semanas em que esta se demorou nas instalações da Câmara Municipal de Sever do Vouga.

Exercendo funções na gestão urbanística, esta foi a terceira ação inspetiva dos últimos quinze anos.

Procurei de forma diligente, ordeira e respeitosa, responder a todas as solicitações que foram sendo feitas, inclusive sobre a liquidação das taxas devidas, preocupação nunca antes manifestada de forma tão veemente por nenhuma inspeção. E é nessa qualidade que procederei à análise e argumentação técnica das conclusões e recomendações do Projeto de Relatório.

A Auditoria ao Município de Sever do Vouga teve como objetivo geral “concluir sobre a política de planeamento territorial, bem como a gestão e fiscalização urbanística do Município, mormente nas componentes de legalidade, financeira e patrimonial”.

Procedi à decomposição de cada objetivo específico para que não ficasse nenhuma recomendação sem as devidas explicações e anotações.

I Planeamento Urbanístico e Expansão Urbana

Conclusões

1. Desde a publicação do PDM, em 1997, a atividade de planeamento urbanístico do município tem sido reduzida, havendo a registar, apenas, a aprovação de um 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. O sobredimensionamento dos perímetros urbanos verificado no PDM de 1997 e na Revisão de 2015 é contrário ao princípio da consolidação dos núcleos urbanos existentes e do faseamento controlado das áreas de expansão.

Recomendações

A. *Elaboração e aprovação de PU e PP, 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.*

B. *Ajustar os perímetros urbanos às reais necessidades das populações, tendo em conta a rentabilização das infraestruturas e de outros investimentos existentes e a previsão realista dos recursos financeiros disponíveis para futuras expansões urbanas.*

1. O processo da 1.ª Revisão do Plano Diretor Municipal de Sever do Vouga foi concluído com a publicação do seu Regulamento com o Aviso n.º 4469/2015 no DR, 2.ª série, n.º 80, a 24 de abril.

Fazendo um estudo da forma como a CCDR Centro conduziu o processo da revisão do PDM, no que toca ao ajuste dos perímetros urbanos e da previsão de elaboração de outros instrumentos de gestão territorial (PU e PP), tenho a observar que a mesma centra-se em números e não na observação da realidade territorial, cultural, que caracteriza o concelho.



Observe-se que do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)¹, já constava a explicitação daqueles que se consideravam ser os “24 problemas para o ordenamento do território em Portugal”.

Alguns deles diziam diretamente respeito ao processo de urbanização, do qual se realça comumente a *expansão urbana desordenada com consequências ao nível da fragmentação e da desqualificação do tecido urbano e a expansão desordenada com encarecimento das infraestruturas e da prestação de serviços públicos* – e que estabeleceu o **paradigma vigente**, profusamente propalado pela Dr.^a Fernanda Paula Oliveira e pelo Eng.^o Jorge Carvalho, imbuídos de uma realidade urbana, a cidade, esquecidos de que outra é a realidade espacial do solo rural.

Porém, concluiu a douta Dr.^a Fernanda Paula Oliveira “que estes fenómenos não foram, o resultado de uma ocupação do território feita à margem de instrumentos de planeamento, mas sim de uma ocupação que teve na sua base um tipo de planeamento (em especial, planos diretores municipais) marcado por alguns *defeitos e insuficiências*”².

Desses defeitos e insuficiências realça-se:

- (i) o facto de os planos diretores municipais não se terem revelado *suficientemente estruturantes das cidades* surgindo neles, em regra, insuficientemente explicitados os equipamentos, as redes de circulação, a estrutura ecológica e as centralidades, que ficaram, sobretudo, mais sujeitos a proteções do que a soluções formais e funcionais de relacionamento com a envolvente;
- (ii) a circunstância de tais planos terem sujeitado certas áreas, por vezes incluídas em centros urbanos, a —*reservas de urbanização* cujo conteúdo deveria ter sido definido por planos mais concretos, que nunca chegaram, contudo, a ser elaborados, o que determinou o surgimento de *áreas vazias no interior das cidades*; e
- (iii) o facto de terem dissociado as questões da habitação das do planeamento urbanístico, separando do planeamento a programação da construção de habitação, em especial a destinada a classes desprotegidas, e promovendo o crescimento da cidade em extensão em vez de ter incentivado o potencial habitacional e construtivo já existente.

A consequência mais visível deste tipo de planos diretores municipais foi a promoção de um crescimento urbanístico *casuístico e disperso*, consequência: das amplas admissibilidades construtivas neles constantes, não sujeitas a condicionantes ou programação; da ausência de iniciativas públicas fundiárias (diretas ou de dinamização de processos societários); e da admissibilidade de iniciativas privadas dentro dos limites da respetiva propriedade e de licenciamentos dispersos e desgarrados (desde que conformes com PDM).

Acresce não terem os planos diretores municipais incluído orientações executórias (desconsiderando, assim, o momento e os termos posteriores da sua *execução*), nem a *avaliação dos meios financeiros* necessários para a concretização do que neles se dispunha, tendo, por isso, desconsiderado, em regra, as questões da sua concreta operacionalização³.

¹ Aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro. Retificada posteriormente pelas Declarações de Retificação n.º 80-A/2007, de 7 de Setembro e n.º 103-A/2007, de 2 de Novembro

² Referir-nos-emos, aqui, apenas aos planos diretores municipais, não porque tenham sido os únicos instrumentos de planeamento municipal a ser elaborados — na verdade muitos municípios elaboraram e fizeram entrar em vigor planos de urbanização e planos de pormenor, a partir dos quais promovem a respetiva gestão urbanística —, mas porque são o nível de planeamento municipal que se encontra praticamente concretizado em todo o país

³ Para mais desenvolvimentos sobre estas insuficiências vide Jorge Carvalho, *Ordenar a Cidade*, Coimbra, Quarteiro, 2003, pp. 365 e ss e Jorge Carvalho/Fernanda Paula Oliveira, *Perequação, Taxas e Cedências. Administração Urbanística em Portugal*, Coimbra, Almedina, 2005 (2.ª Reimpressão da edição de Fevereiro de 2003), pp. 9 e ss.



Esta falta de *programação*, aliada à previsão de *amplas admissibilidades construtivas* (previsão sobredimensionada das áreas de expansão) e à ausência de intervenção dos órgãos do município no controlo do processo urbano, veio a ter repercussões negativas traduzidas na *dispersão da ocupação urbanística pelo território* e, em consequência, numa *irracional expansão das infraestruturas* que a servem.

Ao contrário do que se possa pensar, a responsabilidade por uma ocupação territorial deste tipo não pode ser imputada em exclusivo aos municípios, enquanto autores daquele tipo de planeamento.

Com efeito, a dispersão provocada pelos planos municipais não decorreu de uma opção consciente destas entidades, tendo sido, antes, e em grande medida, o resultado das *insuficiências da legislação urbanística* que conformou os planos diretores municipais de primeira geração, e, muito particularmente, da política dos solos existente, melhor dito, da sua *ausência ou insuficiência*.

Com efeito, o facto de as opções de planeamento incidirem sobre solos que são *propriedade privada*, não dispendo os municípios, ora por ausência de previsões legais adequadas ora por dificuldades de operacionalização dos instrumentos constantes da lei, dos meios que lhes permitam (ou tenham permitido) obter, no *momento oportuno*, os solos necessários para os *fins pretendidos* e por *preços adequados* (instrumentos de política de solos), fez com que os municípios tenham previsto, por *precaução*, perímetros urbanos excessivos, isto é, acima das suas necessidades reais: uma previsão dos perímetros urbanos na estrita medida dessas necessidades e na ausência de mecanismos que obrigassem os proprietários a libertar os solos para os fins pretendidos, poderia conduzir a fenómenos de maior *retenção* e, conseqüentemente, de maior *especulação fundiária*.

A definição de amplos perímetros urbanos, nos quais se encontravam integrados não apenas os solos já urbanizados, mas também aqueles que *admitem* urbanização e edificação, foi a forma encontrada para evitar o referido fenómeno da especulação dos solos urbanos.

Mas foi precisamente um planeamento deste tipo que *admite* (de forma ampla) ocupação urbanística sem, contudo, a *programar*, que potenciou o surgimento *casuístico* (ao sabor das iniciativas dos promotores e de acordo com os seus próprios *timigs*), de operações urbanísticas, em regra concretizadas nos *limites da propriedade de cada um*, bem como de *licenciamentos dispersos e desgarrados* uns dos outros (ainda que conformes com os planos diretores municipais em vigor), desordenando, deste modo, o território⁴.

Ora, o território, profundamente acidentado de Sever do Vouga, de minifúndio, onde a construção é promovida no terreno pertença da família, por doação, comumente, numa ocupação, que desde o pós-guerra é dispersa e sem grandes núcleos – característica do solo rural – promovida e consolidada em torno das vias de comunicação não pode ter o tratamento de um espaço urbano citadino.

Sobre as causas que estiveram subjacentes a algumas das deficiências dos planos diretores municipais de primeira geração *vide* Fernanda Paula Oliveira, — Os caminhos a «direito» para um urbanismo operativo *in*, *Revista CEDOUA*, n.º 14, 2006, p. 10 a 13, e — Ponto da situação em matéria de planeamento do território; avaliação geral do processo de planeamento e suas perspetivas, *in* *O Direito da Cooperação Ibérica II, Ciclo de Conferências*, Centro de Estudos Ibéricos, 2006

⁴ Oliveira, Fernanda Paula (2012), *Expansão Vs. Contenção – Nova Cidade/Cidade Antiga – Reabilitar/Renovar – De um Urbanismo de Expansão a um Urbanismo de Contenção (As Novas Exigências ao Nível da Gestão Urbanística)*



A 1.ª Revisão do PDM de Sever do Vouga apresenta 14,70% do seu território em solo urbano e 85,30% em solo rural, e tal não resulta da expectativa de construção em altura, nem do aumento da população, mas sim como o resultado de uma construção de habitação unifamiliar isolada, a mais frequente, pontuada por anexos/armazéns de apoio, agrícolas ou outros.

Importa ainda frisar que o processo de revisão PDM foi devidamente acompanhado, e em diversas situações condicionado, por pareceres, muitos deles vinculativos, de entidades terceiras como a CCDR Centro, ICNF, entre outras; não se tratando por isso de um documento que o Município de Sever do Vouga por sua iniciativa e exclusiva competência elaborou, apreciou e decidiu. Aliás, em bom abono da verdade, a versão final do referido diploma constitui mais um cumprimento de imposições e exigências das entidades que acompanharam e fiscalizaram todo o processo de revisão, do que o plasmar das regras inicialmente pensadas pelo Município de Sever do Vouga. Entendemos por isso que, tendo a regulamentação de tal diploma sido devidamente acompanhada e fiscalizada pelas referidas entidades, não poderá haver margem para contestação ou eventual imputação de falta de rigor, isto até por uma questão de respeito e coerência entre diferentes entidades administrativas.

II Taxas Urbanísticas

Conclusões

3. *As taxas urbanísticas, que no triénio analisado (2011/2013) se mantiveram sem grandes oscilações, 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.*

4. *O valor da TMU arrecadada, entre 2011 e 2013, representou apenas 0,27% das despesas com infraestruturas gerais.*

Recomendações

C. *A autarquia deverá ponderar o contributo da TMU para o financiamento das infraestruturas urbanísticas, cuja execução pelo município constitui a contrapartida daquela taxa.*

2. A análise feita pela IGF parece-nos assertiva.

No entanto, informo que a 3.ª alteração ao Regulamento e Tabela de Taxas e Outras Receitas Municipais (RTTRM) publicado no DR, 2.ª série, n.º 77 – Regulamento n.º 186/2015 – de 21 de abril, ao artigo 12.º n.º 2, reformulou, agravando, o coeficiente de incidência infraestrutural para o cálculo da taxa devida pela realização, manutenção e reforço das infraestruturas urbanísticas e explicitando o âmbito da sua aplicação.

Dentro de dez meses proceder-se-á à avaliação da medida e seu impacto no financiamento das despesas de infraestruturas gerais do Município, prosseguindo assim o trilha iniciado com a mencionada alteração do Regulamento e Tabela de Taxas e Outras Receitas Municipais, para integral cumprimento à referida recomendação.



III Regulamento do PDM e Regulamentos Municipais

Conclusões

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.

6. O RMUE e o RTT, de 2010, não incluíram a TMU, continuando a autarquia local a aplicar a taxa prevista no RMUETC, de 2002.

(...)

8. A isenção/redução de taxas urbanísticas encontram-se regulamentadas no RMUE e no RTT, de forma não uniforme, com âmbito distinto e mesmo com disposições em sentido contrário.

9. O RTT não prevê a obrigatoriedade da isenção/redução de taxas ser requerida pelos interessados.

10. A fundamentação das isenções não consta do RMUE e do RTT.

Recomendações

D. Alteração do regulamento com a definição das operações urbanísticas de impacte relevante.

E. Alteração do RTT a contemplar a incidência e a fórmula da TMU [texto parcial].

F. Deverá o Município proceder à alteração do RMUE e do RTT, uniformizando as suas disposições, na parte em que tratam isenções e reduções de taxas urbanísticas.

G. Alteração do RTT prevendo o requerimento expresso e obrigatório pelos interessados da isenção/redução de taxas.

H. Alteração do regulamento, promovendo a adequada fundamentação das isenções aí previstas, nos termos do disposto o artº 8º al. d) do RGTAL.

3. Com a publicação do Regulamento Urbanístico do Município de Sever do Vouga (RUMSV) no DR, 2.ª série, n.º 112, de 11 de junho, regulou-se o seguinte:

3.1. Definição das operações urbanísticas de impacte relevante ao artigo 15.º;

3.2. As isenções e reduções de taxas, ao artigo 36.º, o que pressupõe que a decisão/deliberação é precedida de requerimento promovido pelos interessados (aliás prática comum na edilidade);

A fórmula para cálculo da taxa pela realização, manutenção e reforço das infraestruturas urbanísticas consta do artigo 12.º do RTTRM de 2015.

Assim sendo a legislação atualmente vigente já cumpre integralmente as recomendações propostas.