

## IV Conformidade das Operações Urbanísticas com o PDM e outras normas

---

### Conclusões

11. Numa amostra de 15 processos, um deles violava o PDM, embora a essa situação, com a revisão do PDM de 2015, seja suscetível de legalização.

12. No processo em epígrafe, o órgão executivo não declarou, como devia, a caducidade da licença, nos termos legais.

### Recomendações

I. Adoção das medidas necessárias à conformação da operação urbanística com a nova classificação proposta na revisão do PDM, sob pena de declaração de nulidade dos atos inválidos.

J. O MSV deverá declarar a caducidade da licença, sempre precedida da audiência prévia, tendo em conta os prazos legais estabelecidos para o efeito.

---

4. Quanto à violação, embora suscetível de legalização, do proc. de obras n.º 47/2009 a mesma é sustentada pelo ICF no seguinte:

"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 precederam e 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) **preveem 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)."**

Ora, muito embora o terreno para onde foi licenciada a edificação em Espaço Florestal não se encontre integrado em REN, conforme Planta de Ordenamento do PDM, **para o local não existe, nem foi apresentado qualquer estudo de enquadramento donde se extraísse a possibilidade justificada da construção de instalações agrícolas.**

A aprovação do projeto de arquitetura e do licenciamento da obra, que compreende uma edificação para fins agrícolas na classe de Espaço Florestal contraria, pois, o PDM e os referidos art.º 9º e o quadro regulamentar a ele anexo, que estabelecem as regras para as diferentes classes de espaços, em especial a nota escrita 10 daquele quadro, dada a falta de estudo de enquadramento a abranger o terreno onde decorreu a operação urbanística.

Assim, a violação do PDM e concretamente o disposto no art.º 9º e o quadro, especialmente a nota escrita 10, em anexo ao regulamento, inquinam de **nulidade** os despachos de 18/mai/2009 e



23/set/2010, ao aprovar o projeto de arquitetura e licenciar a obra, atento o disposto no art.º 68.º, al. a) do RJUE.

Porém, com a recente publicação da revisão do PDM, em 24/abr/2015, o espaço onde se localiza a construção, aqui em apreciação, passou a ser classificado como urbano (Espaço Residencial), pelo que a operação urbanística é suscetível de legalização.

Em termos tutelares administrativos, a violação do PDM poderia fazer incorrer em perda de mandato o autor dos despachos que originaram a referida violação, muito embora em relação ao despacho de 18/mai/2009 já tenha decorrido o prazo para instauração da respetiva ação, atento o disposto no art.º 11º, n.º 4, da Lei n.º 27/96, de 1/ago.

A obra licenciada ilegalmente pelo despacho de 23/set/2010, passou a integrar-se em espaço urbano, com a revisão do PDM recentemente publicada, pelo que a operação urbanística é suscetível de ser legalizada.”

- 4.1. Ora, o pressuposto no qual se fundamenta o IGF, ausência de estudo de enquadramento;
- 4.2. Fundada, na nota 10 das Notas escritas ao Anexo I do Regulamento do PDM;
- 4.3. Que prevê, excepcionando e possibilitando a construção de instalações agrícolas em espaço florestal, desde que:
  - i) Não esteja integrado “... na REN” – **o que se observa;**
  - ii) “... e desde que esteja enquadrado em estudo de enquadramento (pormenor de inserção no sítio, com áreas de « estudo > 10 x área do terreno).”
- 4.4. Ora, salvo douda opinião, tal fundamentação parece-me inusitada;
- 4.5. Porquanto, a peça consta do processo de obras, pp. 15, à escala 1/5000 (vide Anexo);
- 4.6. Com a área de 10.948,00 m<sup>2</sup> (retângulo que representa 92 m x 119 m, aproximadamente, da realidade edificada);
- 4.7. Possuindo o prédio, sobre o qual decorreu a operação urbanística, 700,00 m<sup>2</sup>;
- 4.8. E, observe-se;
- 4.9. Não estando tal figura legislada, estudo de enquadramento, a equipa que elaborou o plano teve o cuidado de a definir, para se saber do que se trata, indicando “(pormenor de inserção no sítio, com áreas de estudo > 10 x área do terreno);
- 4.10. Porque a figura de estudo de enquadramento não se encontra prevista no RJIGT, ou à época, no DL 69/1990, de 2 de março, na sua redação em vigor em outubro de 1997 (data da publicação do PDM) e respetivas alterações;
- 4.11. E que, diga-se em abono da verdade, situação análoga foi analisada e discutida com a inspeção de 2010 sem que tal estudo tenha merecido quaisquer observações (aliás, constituiu-se esse momento de revisão e alteração na construção das informações técnicas para a tomada de decisão), como também da nota n.º 6 das Notas escritas ao Anexo I do Regulamento do PDM;
- 4.12. Concluo assim, que a tese defendida pelo IGF não corresponde ao disposto na lei, mas antes a uma interpretação do que a lei dispõe na nota 10 das Notas escritas ao Regulamento do PDM;

- 4.13. Ora tal interpretação embora sendo legítima, não resulta expressamente da lei, sendo certo que o Município está vinculado ao princípio da legalidade, pelo que deve, imperativamente, decidir em consonância com o disposto na lei ou demais fontes de direito;
- 4.14. A isto acresce que a interpretação supra plasmada não encontra suporte, nomeadamente em eventuais decisões judiciais, que pudessem fundamentar a decisão da entidade administrativa nesse sentido;
- 4.15. E para integral cumprimento dos princípios plasmados no CPA o Município, como qualquer outra entidade administrativa, só pode indeferir os pedidos dos particulares quando, face ao disposto nos diplomas vigentes, os mesmos não podem ser aceites;
- 4.16. Assim sendo, e salvo melhor opinião, considero que a decisão tomada não viola o disposto na lei;
- 4.17. Além disso não se verifica a violação de um qualquer parâmetro urbanístico;
- 4.18. Até porque idêntica redação constava dos PDM's de concelhos vizinhos, como Albergaria-a-Velha, para citar um, com similitude de tratamento por parte dos técnicos autores dos projetos e das respetivas divisões aquando da sua apreciação;
- 4.19. Face ao exposto perquiri;
- 4.20. Como poderá a CM justificar que os atos administrativos praticados são nulos ao abrigo do disposto no artigo 68.º alínea a) do RJUE – violação do PDM?;
- 4.21. Que embasamento legal evocará para arguir a incompletude do pormenor de inserção no sítio – estudo de enquadramento?
- 4.22. Até porque, este possui área superior à recomendada;
- 4.23. E, espelha os aglomerados mais próximos;
- 4.24. Permitindo a visualização dos polígonos das edificações;
- 4.25. Com a confirmação de polígonos (retângulos) na vizinhança/proximidade das habitações, que funcionam como dependências e anexos agrícolas (devido à proximidade de áreas agrícolas) para guardar alfaias agrícolas e outra maquinaria bem como fenos e pasto;
- 4.26. Servindo de apoio à economia familiar e à atividade agro-pecuária;
- 4.27. **Considero assim, face ao supra exposto que não existe fundamento para invocar a nulidade, sendo certo que tal decisão terá obrigatoriamente que ser sustentada e objeto de audiência prévia nos termos do CPA;**
- 4.28. **Nessa medida e mantendo o IGF a recomendação supra transcrita, depois de analisados os esclarecimentos ora apresentados, entendo relevante colher da auditoria elementos acrescidos que nos ajudem a perceber e fundamentar a alegada nulidade;**
- 4.29. **Com a indicação do quadro legal em que esta se deverá basear;**
- 4.30. **À luz do PDM e da definição legal de estudo de enquadramento, caso conheça.**



5. Quanto à declaração da caducidade de qualquer licença ou comunicação prévia a Divisão de Administração do Território, através do serviço de fiscalização e do serviço de SIG, no futuro, providenciará um sistema de alertas para que facilmente se identifiquem situações de irregularidade, por qualquer dos motivos evocados no artigo 71.º do RJUE, tomando as medidas legais previstas para o efeito.

Com a implementação desta medida será possível dar cumprimento atempado à recomendação acima indicada.

## V Liquidação e cobrança das taxas urbanísticas

---

### **Conclusões**

13. No cálculo e cobrança da TMU, verificaram-se erros em 5 processos de obras de que resultou a liquidação por defeito de €1.811,16 e a mais de €565,71.

14. No cálculo e cobrança das compensações, verificaram-se erros de liquidação por defeito, no montante de €16.597,62 em dois processos de obras.

15. 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.

### **Recomendações**

K. Deverá ser promovida a liquidação adicional de € 1.811,16 e €16.597,62, bem como a restituição aos particulares de € 565,71.

L. Que a autarquia demonstre, de forma sistemática, o cumprimento das disposições regulamentares para a concessão de isenções/reduções de taxas.

---

6. Quanto aos erros de liquidação:

6.1. **Por excesso:**

6.1.1. **Proc.º n.º 87/2012** (obra em curso e sem alvará de utilização)

A taxa pela realização, manutenção e reforço das infraestruturas urbanísticas foi erradamente calculada tendo-se a CM cobrado de €1.188,55 quando deveria ter-se cobrado de €792,36.

**Propõe-se o devido acerto aquando da emissão do alvará de utilização.**

6.1.2. **Proc.º n.º 1/2011** (alteração ao loteamento)

A taxa pela realização, manutenção e reforço das infraestruturas urbanísticas foi erradamente calculada tendo-se a CM cobrado de €508,55 quando deveria ter-se cobrado de €309,03.



**Propõe-se o devido acerto aquando da emissão do alvará de utilização dos escritórios.**

**A qual deverá englobar o acerto no cálculo das taxas devidas pelas não cedências, de €14,18, não liquidado.**

## 6.2. Por defeito:

### 6.2.1. Proc.º n.º 47/2009 (obra sem alvará de utilização)

A taxa pela realização, manutenção e reforço das infraestruturas urbanísticas no montante de €278,01 não foi liquidada.

**Propõe-se o devido acerto aquando da emissão do alvará de utilização.**

### 6.2.2. Proc.º n.º 82/2011 (obra em curso e sem alvará de utilização)

A taxa pela realização, manutenção e reforço das infraestruturas urbanísticas foi erradamente calculada tendo-se a CM cobrado de €520,89 quando deveria ter-se cobrado de €1.041,79.

**Propõe-se o devido acerto aquando da emissão do alvará de utilização.**

### 6.2.3. Proc.º n.º 5/2012 (obra executada e com alvará de utilização)

A taxa pela realização, manutenção e reforço das infraestruturas urbanísticas no montante de €1.012,25 não foi liquidada.

**Propõe-se que se notifique a proprietária para liquidar o valor em causa atento ao disposto no artigo 15.º da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, na sua atual redação, que fixa o regime geral das taxas das autarquias locais, uma vez que o prazo prescricional previsto, neste diploma, é de 8 anos.**

### 6.2.4. Proc.º n.º 17/2012 (obra em curso e sem alvará de utilização)

Segundo a IGF "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 4º do RMEU de 2010".

Sem quebra da mais elevada consideração, o argumento deduzido não é convincente.

Observe-se. A norma do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (n.º5 do artigo 57.º) veio mitigar a diferença abissal dos encargos urbanísticos impostos às operações de loteamento – as que pressupõem ou determinam a divisão do solo – e as restantes operações materiais com impactes iguais ou superiores, em solo urbano, seja ao nível das infraestruturas seja ao nível da densidade da utilização.

Tradicionalmente, na verdade, "só aos loteamentos era exigido que guardassem uma deter-



minada quota de áreas destinadas a espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas: algumas a manter como privativas dos adquirentes dos lotes, outras a ceder gratuitamente ao município para fins de concreta utilidade pública.

E, porque a necessidade do loteamento se indiciava pela prognose de uma pluralidade de edificações no mesmo prédio, era claramente vantajoso para o promotor apresentar uma solução arquitetónica que convencesse as autoridades municipais de se tratar, não de várias, mas de uma edificação apenas.

Ou, pelo menos, edificações sem autonomia, designadamente por se perfilarem em contiguidade e por dependerem funcionalmente umas das outras.

Avisado andou, pois, o legislador quando reconheceu que muitas e variadas obras de edificação, apesar do impacte urbano extremamente significativo, ficavam desoneradas dos ditos ónus e encargos, bastando-lhes que não indicassem nenhuma repartição dos solos.

E, por isso, surgiria o disposto no artigo 57.º, n.º 5, do RJUE, cuja exequibilidade ficaria dependente, porém, do que cada município viesse a definir como “impactes semelhantes a uma operação de loteamento”.

Cingiu-se, para este efeito, a determinadas obras que respeitem 'a edifícios contíguos e funcionalmente ligados entre si'.

Reunidos estes pressupostos, o promotor, embora sem estar a lotear, terá de guardar uma quota da superfície do imóvel ou dos imóveis para espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas e outros equipamentos afins, a calcular segundo o que se encontrar disposto no plano municipal aplicável (artigo 57.º, n.º 5).

E se porventura as áreas de circulação viária e pedonal, espaços verdes e equipamento ficarem para uso exclusivo dos proprietários das edificações servidas – no que podemos identificar um ‘condomínio fechado’, se vier a ser constituída propriedade horizontal, nos termos do artigo 1438.º-A do Código Civil – então, terá de liquidar uma compensação em numerário ou em espécie (artigo 57.º, n.º 6)<sup>5</sup>.

Ora, o projeto de arquitetura inicial e o projeto de ampliação e alteração, foram aprovados por deliberação tomada em reunião do órgão executivo camarário de 27.05.1990 e 11.04.1992, respetivamente. Tendo sido executadas ao abrigo dos alvarás de obras n.ºs 403/1990, emitidos em 19 de dezembro, e 117/1992, de 10 de abril, respetivamente.

Logo, o ato que definiu os parâmetros urbanísticos daquela intervenção, foi conferido pelas sucessivas aprovações da peça arquitetura e suas alterações, tendo a obra sido executada em conformidades com aqueles projetos, embora não tenha sido concluída.

Mas, os atos administrativos praticados estão consolidados na ordem jurídica.

Isto é, da alteração de 2012, não resultava alteração dos pressupostos iniciais, nomeadamente:

- i. Área de implantação;
- ii. Área bruta de construção;
- iii. Altura absoluta (número de pisos);
- iv. Volumetria;
- v. Usos dominantes (rés-do-chão – estacionamento; 1.º e 2.º andar para habitação);

<sup>5</sup> RECOMENDAÇÃO N.º 2/B/2012 do Provedor da Justiça - Operações urbanísticas de impacte semelhante a loteamentos - Regulamento Municipal de Urbanização e de Edificação – artigo 6.º



- vi. Preservando as três entradas (vãos de escadas - habitação) e duas para veículos;
- vii. E, do número de fogos (12 – 10 T<sub>2</sub> e 2 T<sub>1</sub>);

Então, em que se consubstanciou a alteração<sup>6</sup> de 2012?

Na alteração do divisionamento interior e conseqüentemente da estrutura física da edificação (a auditoria recolheu plantas dos três pisos com os vermelhos e amarelos e com a demonstração da manutenção do número de fogos).

Como tal, e por não se tratar de uma obra de construção, entenda-se, de raiz, e sem ampliação, o que é muito significativo, dever-se-lhe-á aplicar legislação superveniente?

Dever-se-á onerar o promotor quando toda a intervenção se cinge ao interior da edificação com a preservação das suas entradas (é certo com alargamento dos vãos das escadas) e da utilização prevista em sede do licenciamento de 1992, que definiu o rés-do-chão, para estacionamento/arrumos/armzém (dois espaços amplos), e o 1.º e 2.º andar para habitação?

Além de que em termos urbanísticos é uma mais-valia ter-se um edifício concluído do que uma obra inacabada que se degrada e degradava a paisagem.

**Nessa medida e salvo o devido respeito por opinião contrária, não vejo enquadramento legal para tais exigências, e por isso não encontro fundamento para justificar a tomada de decisão no sentido da recomendação proposta, ainda assim e admitindo a hipótese (académica) de que tal argumentação nos venha a ser apresentada, deixo à consideração superior a decisão:**

- i) De considerar a operação urbanística como sendo com impacte semelhante a um loteamento;
- ii) E, concomitantemente, aplicar-lhe taxas pela não cedência de áreas para espaços verdes e de utilização coletiva e equipamentos na importância de €16.597,62 (€11.055,63<sup>7</sup>).

7. Mais esclareço que a prática, já instituída desde a data da ação de fiscalização, inclui a produção de informação, pela Divisão de Administração do Território, com o cálculo total das taxas devidas (administrativas e urbanísticas), para informação dos pedidos de isenção/redução de taxas, incidindo a isenção/redução sobre as taxas administrativas tão-somente, as quais não se aplicam aos pedidos de legalização (artigo 102.º-A do RJUE).

Com a adoção de tal procedimento é dado cumprimento à recomendação do IGF.

<sup>6</sup> "Obras de alteração – as obras de de que resulte a modificação das características físicas de uma edificação existente ou sua fração, designadamente a respetiva estrutura resistente, o número de fogos ou divisões interiores, ou a natureza e cor dos materiais de revestimento exterior, sem aumento da área de pavimento ou de implantação ou da cêrcea" - artigo 2.º alínea e) do RJUE (redação dada pelo DL n.º 26/2010, de 30 de março)

<sup>7</sup> [€11.055,63 = (1330 m<sup>2</sup> de abc (habitação) \* 28/120 a.c. habitação \* €12,50 = €3.879,17) + (1330 m<sup>2</sup> de abc (habitação) \* 35/120 a.c. habitação \* €18,50 = €7.176,46), uma vez que não se deve contabilizar na área bruta de construção a área destinada aos estacionamentos – vide anotações aos quadros I e II da Portaria n.º 216-B/2008, de 3 de março]



## VI Sistema de controlo interno

---

### **Conclusões**

18. Registaram-se insuficiências em matéria de liquidação e cobrança das taxas e compensações urbanísticas, designadamente:

- i. não existência de atos formais de liquidação, que deverá ocorrer com o licenciamento;
- ii. falta de fundamentação e controlo na isenção ou redução de taxas;
- iii. falta de justificação da necessidade

19. Não existe um controlo "a posteriori" do cálculo das taxas e compensações por um segundo trabalhador ou superior hierárquico.

20. Em algumas informações técnicas e despachos exarados não são identificados nem é perceptível o nome dos funcionários e autarcas intervenientes.

21. O MSV ainda não criou condições para que os interessados possam proceder à autoliquidação das taxas urbanísticas.

22. 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.

23. O município também não dispõe de sistema de informação relevante para a gestão urbanística e para o planeamento e acompanhamento da execução dos PMOT.

### **Recomendações**

P. 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.

Q. Implementação de métodos e procedimentos administrativos/informáticos que permitam prevenir e minorar o risco de erros no cálculo das taxas, ou dispensa das áreas de cedência obrigatórias, designadamente, quanto à contabilização das áreas de construção, à identificação do momento do cálculo e prática do ato de liquidação.

R. Implementação de um sistema de controlo "a posteriori" do cálculo das taxas por um segundo trabalhador ou superior hierárquico.

S. Adoção de medidas de modo a garantir a identificação clara dos autores das informações técnicas e dos despachos, e a qualidade da sua intervenção.

T. A CMSV deverá criar condições, o mais breve possível, para que os interessados possam proceder à autoliquidação das taxas.

U. A CMSV deverá implementar igualmente, o mais breve possível, a utilização de plataforma ou de meios eletrónicos para a tramitação dos documentos, requerimentos e comunicações relativos a processos urbanísticos.

V. Adoção de 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.





8. Sobre as recomendações produzidas tenho a aduzir:
- 8.1. Já consta da informação técnica, na deliberação final, cálculo das taxas devidas para emissão do alvará a qual tem despacho atento ao disposto no artigo 117.º do RJUE;
  - 8.2. Com a aquisição do material informático pela edilidade implementar-se-á método e procedimento administrativo/informático que permita prevenir e minorar o risco de erros no cálculo das taxas;
  - 8.3. E, já se implementou um sistema de controlo “a posteriori” do cálculo das mesmas;
  - 8.4. Igualmente, adotaram-se medidas de modo a garantir a identificação clara dos autores das informações técnicas e dos despachos, e a qualidade da sua intervenção, estando os mesmos claramente visíveis nas informações e despachos (questão premente nos pedidos de isenção/redução de taxas);
  - 8.5. Do RUMSV ao artigo 33.º já consta a previsão da autoliquidação das taxas pelos interessados;
  - 8.6. Com a aquisição de novo material informático dever-se-á implementar a utilização de plataforma ou de meios eletrónicos para a tramitação dos documentos, requerimentos e comunicações relativos a processos urbanísticos (em parte já feita);
  - 8.7. Serão adotadas medidas de apoio à gestão e ao planeamento urbanístico, com a criação de um Manual de Apoio;
  - 8.8. Bem como proceder-se-á, doravante, à análise e acompanhamento da execução dos PMOT's, nomeadamente do PDM, atento ao disposto no n.º 3 do artigo 189.º do RJIGT.



## **Epílogo**

Face ao exposto, tenho a esclarecer a minha total surpresa quanto à necessidade de declaração da nulidade (proc.º 47/2009) e da liquidação de taxas de compensação (proc.º 17/2012), pelas razões já mencionadas. Reitero que, àquela data e ainda hoje (atentos os argumentos acima indicados), é minha profunda convicção, que o procedimento seguido, cumpriu integralmente o disposto na lei. Mas, a tal verificar-se, envergonho-me de ter colocado a vereadora, no exercício das competências delegadas, numa situação canhestra, bem como ao executivo camarário que em mim tem confiado. Nunca tal me passaria pela cabeça!

Por outro lado, assumo as minhas responsabilidades por qualquer erro/omissão cometido, caso se venha a verificar, arcando com as devidas responsabilidades pecuniárias que tal possa acarretar.

Quanto aos erros de liquidação<sup>8</sup> de taxas declaro que nunca me havia dado conta dos mesmos, até porque não os examinava previamente. E, a verdade é que exerço funções no Município de Sever do Vouga como técnico urbanista há dezassete anos, durante este lapso temporal este serviço já foi por três vezes inspecionado e nunca foi questionada ou suscitada qualquer dúvida acerca desta matéria, pelo que era minha profunda convicção que tudo estaria a ser corretamente executado. Mas, já chamei a mim essa incumbência e zelarei que para as taxas sejam devidamente cobradas, isto é, minimizando a possibilidade de erros de cálculo.

Tomarei a iniciativa de elaborar manual de apoio com a informação pertinente para a gestão urbanística tendo em conta o PDM e o RUMSV.

Mais, informo, que promoverei a produção do relatório para análise e acompanhamento da execução dos PMOT's, nomeadamente do PDM, atento ao disposto no n.º 3 do artigo 189.º do RJIGT, que sendo função do planeamento, igualmente chamarei a mim.

---

<sup>8</sup> [por excesso: Proc.º de obras n.º 87/2012: €396,19; Proc.º 1/2011: €155,34; por defeito: Proc.º de obras n.º 47/2009: €278,01; Proc.º de obras n.º 82/2011: €520,90; Proc.º de obras n.º 5/2012: €1.012,25]

*Junta os documentos  
do contraditório ao  
Projeto Relatório da Auditoria  
reaberto pelo IGF.*



Município de Sever do Vouga  
Câmara Municipal

Informação n.º 30 - DAF/2015

**Assunto: IGF – Projeto de Relatório da Auditoria ao Município de Sever do Vouga  
Recomendações 7, 24 e 25**

Em relação às conclusões e recomendações do Projeto de Relatório da Auditoria ao Município de Sever do Vouga, rececionado a 19 de agosto, junto remeto informação técnica sobre os seguintes aspetos:

#### **Ponto 7 – TMU**

O regulamento de taxas e outras receitas municipais (RTT), de 2010, não continha no seu artigo 12º a fórmula de cálculo de TMU, aplicando-se a fórmula que se encontrava aprovada no artigo 40º, do Regulamento Municipal de Urbanização, Edificação, Taxas e Compensações.

No entanto, foi incluída a fórmula no artigo 12º do RTT da revisão de 2014 que veio a ser publicada no Diário da República, 2ª Série, n.º 77, de 21 de abril de 2015.

A referida revisão do RTT foi precedida do estudo económico-financeiro que serviu de base para a determinação das taxas.

Na revisão da taxa a que se refere o artigo 12º (TMU), não se apresentou a informação quanto à sua determinação para que fosse respeitada a necessária proporcionalidade, através da aplicação de incentivos ou desincentivos à prática de certos actos ou operações, como o previsto no RGTAL (Lei n.º 53-E/2006).

E, não se efetuou esse procedimento porque a taxa, com a aplicação da fórmula, apenas dependia, quanto ao seu valor, da variável relacionada com o “valor por metro quadrado de construção”, fixado através de portaria.

Assim, acolhemos a recomendação dada para se efetuar uma alteração do RTT que apresente de forma clara e inequívoca a fundamentação económica e financeira para a determinação desta taxa, em obediência ao artigo 8º, alínea c) do RGTAL e artigo 116º, n.º 5, do RJUE. Espera-se efetuar esse procedimento na próxima revisão do RTT.

#### **Pontos 24 e 25 - PGRIC**

Reconhecemos algumas falhas na elaboração, monitorização e avaliação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, incluindo a falta de envio para o Tribunal de Contas e Inspeção Geral de Finanças. Contudo, teremos em conta a remessa do Plano e Relatórios anuais para as entidades indicadas.

Com o objetivo de podermos realizar os procedimentos recomendados, já tínhamos promovido contactos com o nosso auditor externo, com vista à elaboração de um plano que fosse adequado à dimensão e organização desta entidade.

Para ir ao encontro do que seria recomendável, quanto à identificação de riscos e adoção de medidas de prevenção, pretendia-se a implementação de uma maior segregação e distribuição de



**Município de Sever do Vouga**  
**Câmara Municipal**

---

funções por um maior número de trabalhadores. Contudo, devido à limitação e escasso número de trabalhadores, deparamo-nos com muitas dificuldades na implementação dessas medidas.

Tais limitações constata-se em quase todos os serviços instrumentais onde há apenas um único técnico superior ou colaborador responsável nesse serviço. E temos essa situação no Urbanismo, nas Obras Municipais, no Património, na Contabilidade e no serviço de Contratação Pública.

E, tais limitações também aparecem no momento de decidir sobre a criação de um serviço ou afetação de um técnico que pudesse ficar como responsável pela monitorização e acompanhamento do PGRIC. Contudo, estamos recetíveis em acolher a recomendação que é apresentada, pelo que vamos promover algumas ações com vista a melhorar o serviço de acompanhamento e avaliação dos PGRIC.

Secretaria do Município de Sever do Vouga, 31 de agosto de 2015

O Diretor de Departamento,



## **Auditoria ao Município de Sever do Vouga**

### **Pontos 16 e 17 das conclusões/Pontos 2.5 e 2.6 das Recomendações**

#### **Fiscalização municipal e processo de contraordenação**

Efetivamente há vários anos a esta parte tem sido política do Município de Sever do Vouga promover a regularização voluntária das situações ilegais.

Tal procedimento é adotado em todos os domínios, nomeadamente em matéria contraordenacional.

Sempre que é comunicada ou oficiosamente detetada uma violação da lei, após averiguação pelo serviço de fiscalização, é elaborada participação e instaurado o respetivo processo de contraordenação. No âmbito do processo de contraordenação o infrator é notificado para proceder ao pagamento voluntário da coima ou apresentar defesa, sendo informado que poderá proceder à regularização da situação (nos casos em que é possível a reposição da legalidade).

Ora, é evidente que naquelas situações, em primeira linha, interessa ao Município, que os particulares reponham a legalidade. Desde logo porque tal comportamento permite que toda a sociedade funcione de modo mais harmonioso, evitando confrontos e quezílias entre a entidade administrativa e os particulares. Com tal comportamento pretende o Município obter ganhos futuros, incutindo nos munícipes um espírito de cumprimento da lei. Sendo certo que o cumprimento/incumprimento da lei é muitas vezes uma questão de formação e não de necessidade ou vontade.

Centrando-nos agora no domínio do urbanismo.

É evidente que a violação da lei constituiu uma infração suscetível de ser punida com coima ou qualquer outra sanção prevista nos respetivos diplomas legais e no Regime Geral das Contraordenações, no entanto, para definição da pena concretamente aplicável ao caso, deve o decisor tomar em consideração diversas circunstâncias sendo uma delas, necessariamente, a conduta posterior do infrator (na qual se inclui a reposição ou não da legalidade da situação).

Ora não é e não pode ser indiferente, em sede de decisão, o facto de o infrator ter ou não regularizado a situação. Aliás, procurando o Município promover e motivar os seus munícipes para comportamentos legais, seria um contrassenso não tomar esse fator em atenção no momento da decisão.

É certo que tal entendimento por vezes implica uma maior delonga na decisão dos processos de contraordenação, mas não poderia ser de outra forma sob pena de violação do princípio da igualdade de tratamento. Evidentemente a reposição da legalidade no caso de execução de uma obra simples como um muro de vedação terá um procedimento e lapso temporal bastante mais curto que a reposição da legalidade no caso de execução de uma casa de habitação, sendo certo que em ambas as situações é importante garantir a legalidade das situações.

Numa análise custo benefício cremos que esta solução, que tem sido seguida pelo Município de Sever do Vouga, no final garante seguramente resultados mais positivos e menor custo. Se por um lado promove a regularização das situações ilegais e pagamento das respetivas taxas, evitando a aplicação de sanções acessórias, por outro reduz a litigiosidade com os particulares, evitando os custos decorrente do recurso ao tribunal.

A aplicação de coimas, além do benefício económico que em primeira linha concederia ao Município, não traria qualquer outra vantagem, sendo certo que mesmo esse benefício, na nossa modesta opinião, a final constitui mais um custo do que um verdadeiro benefício. Não raras vezes verificamos que a impugnação judicial das decisões contraordenacionais são bastante mais favoráveis para o particular que vantajosas para a entidade administrativa.

Ao invés disso a “sombra” do processo de contraordenação, acompanhando a par e passo o processo de obra, em geral, garante a reposição da legalidade.

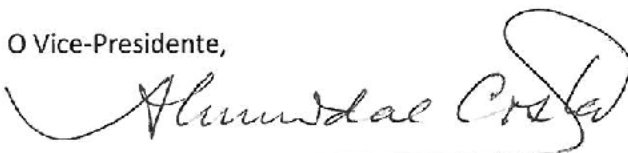
É certo que são processos de naturezas diversas e que têm que ser tratados autonomamente e é evidente que tal acontece. No Município de Sever do Vouga, os processos de contraordenação não aguardam indefinidamente que o particular se predisponha a repor a legalidade da situação, simplesmente verifica-se se está a ser promovida a reposição da legalidade e estando a mesma em curso aguarda-se (antes de decorrido o prazo prescricional), pela sua reposição. Concluindo-se que o particular não revela interesse em repor a legalidade e conseqüentemente que a sua conduta posterior não é de arrependimento e adoção de comportamento consonante com tal sentimento, então o processo segue de imediato para decisão.

Ou seja, efetivamente é prática do Município de Sever do Vouga promover a reposição voluntária da legalidade, nessa medida e porque a lei assim o impõe, em caso de instauração de processo de contraordenação, impõe-se a auscultação do serviço de obras para averiguar a situação real e instruir convenientemente o referido processo, com vista à adequada, justa, correta e proporcional tomada de decisão.

De qualquer modo e em face das recomendações recebidas, é intenção do Município de Sever do Vouga organizar-se no sentido de definir lapsos temporais mais curtos para elaboração da decisão no âmbito dos processos contraordenacionais, devendo no entanto ser sempre tomado em consideração o caso concreto e os necessários timings que o mesmo exige de modo a garantir a igualdade de tratamento dos cidadãos.

Sever do Vouga, 31 de agosto de 2015

O Vice-Presidente,



(Dr. José Manuel Barbosa de Almeida e Costa)

---

Despacho,

Juntar aos documentos de resposta que fazem parte do contraditório ao Projeto de Relatório da Auditoria realizada pela IGF.

Sever do Vouga, 1 de setembro de 2015

O Presidente da Câmara Municipal,



(Dr. António José Martins Coutinho)