

ANEXO 17

CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL- Resposta da entidade auditada

Exmo(a) Senhor(a)
Inspeção Geral de Finanças
Rua Angelina Vidal, 41

1199-005 LISBOA

sua referência	sua data	nossa referência	data de expedição
		3453	06/12/2016

ASSUNTO: Resposta ao Relatório IGF - Proc. nº 2016/234/A5/116.

Em referência ao processo supra identificado, na sequência da auditoria efetuada a este Município e após a notificação para efeitos de pronúncia do Senhor Presidente da Câmara sobre o mesmo, serve o presente para proceder ao envio da resposta.



Com os melhores cumprimentos,

Presidente da Câmara Municipal





MUNICÍPIO DE PORTO DE MÓS
CÂMARA MUNICIPAL

Lisboa, 06 de dezembro de 2016.

Exmo. Senhor
Inspetor-Geral de Finanças

Assunto: Auditoria ao Município de Porto de Mós – Controlo do urbanismo –
Proc. n.º 2016/234/A5/116 – Projeto de Relatório

O **Presidente da Câmara Municipal de Porto de Mós**, notificado em 21 de novembro de 2016, do Projeto de Relatório elaborado na sequência da auditoria baseada na pergunta *«a atividade municipal, ao nível do planeamento territorial, da gestão e fiscalização das operações urbanísticas, bem como das contraordenações e das medidas de tutela da legalidade, observou as normas legais aplicáveis, bem como o interesse público?»*, aplicada ao triénio 2013/2015, no exercício do princípio do contraditório ao abrigo do artigo 12.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, vem apresentar a sua pronúncia, nos termos seguintes:

I. Nota introdutória

1. É entendimento do Município de Porto de Mós que o planeamento territorial visa articular instrumentos e políticas com incidência direta no território e na competitividade do sistema produtivo, concebendo soluções e racionalizando ações e procedimentos para responder a problemas de organização do sistema territorial. Esta dimensão do território, como recurso de desenvolvimento e espaço de articulação e coordenação de políticas públicas, evidencia-se no PDM de 2015 e marcou o caminho de experiência e conhecimento adquiridos com a execução do PDM de 1994.

Este percurso de conhecimento envolveu, também, o aumento da explicitação e fundamentação técnicas dos instrumentos de gestão territorial e das decisões de



**MUNICIPIO DE PORTO DE MÓS
CÂMARA MUNICIPAL**

gestão urbanística, compaginada com a prevalência da responsabilidade da decisão política, que não deve ser subvertida pela prática de poderes tecnocráticos, nem apropriada como instrumento de poder sobre o território.

2. Neste enquadramento, o Município entende como vantajosas todas as recomendações que, em matéria de planeamento territorial e gestão urbanística, possam contribuir para a valorização do seu território como recurso essencial ao ordenamento regional e para a qualidade e eficiência da gestão pública municipal.

II. Resposta a resultados da ação

1. Planos Municipais de Ordenamento do Território em vigor no Município

1.1. Não podendo deixar de reconhecer-se que, até à entrada em vigor do PDM de 2015, o planeamento territorial do Município não se encontrou dotado da densidade adequada, é imperioso ter presente o contexto histórico específico em que tal ocorreu.

Na realidade, a primeira geração de Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) resultou do Decreto-Lei n.º 208/82, tendo o seu enquadramento sido clarificado pelo Decreto-Lei n.º 69/90, mais tarde alterado pelo Decreto-Lei n.º 211/92 e pelo Decreto-Lei n.º 155/97, precisamente por falta de articulação entre os três tipos de planos de âmbito municipal.

Durante o mesmo período, e com dificuldades que, ainda agora, não se encontram completamente ultrapassadas, a gestão pública municipal debateu-se com a falta de recursos técnicos qualificados que pudessem mobilizar e apoiar os órgãos eleitos na planificação infra PDM.

A falta de estabilidade legislativa – correção sucessiva das soluções adotadas –, a complexidade e morosidade dos processos de elaboração dos PU e dos PP e a deficiência de recursos técnicos são fatores históricos, reais e efetivos, que, aliados ao carácter vincadamente rural do concelho de Porto de Mós, sustentaram o incumprimento do dever de planear com a densidade adequada.



**MUNICIPIO DE PORTO DE MÓS
CÂMARA MUNICIPAL**

1.2. No domínio do PDM de 1994 assinala-se, ainda, que ao contrário do que aconteceu com as áreas predominantemente residenciais, para os espaços reservados à indústria foram delineados e executados de raiz os instrumentos de programação previstos – PP para as Zonas Industriais de Porto de Mós e de Mira de Aire. Foi também executado o Loteamento para a Zona Industrial do Juncal, pelo qual se optou em alternativa ao PP após a ponderação de vários fatores, em especial a área afeta.

1.3. No âmbito do PDM de 2015 sublinha-se que o solo destinado a área urbana diminuiu 47,87% no PDM de 2015, o que efetivamente permite a racionalização dos custos municipais com infraestruturas e equipamentos.

As áreas de expansão urbana previstas, isto é, os solos urbanizáveis, não se destinam exclusivamente a áreas residenciais, como decorre do Relatório da Proposta da Revisão do PDM, bem como do próprio Regulamento do Plano. Em consequência do que, o seu dimensionamento não pode ter como única premissa o crescimento ou a regressão demográfica.

Com efeito, dos 275,3 ha reservados ao solo urbanizável, 43,3 ha destinam-se a Espaços de Atividades Económicas, opção ditada pela crescente procura do concelho para instalação empresarial. Esta área encontra-se inteiramente afeta à expansão e consolidação da denominada Zona Industrial de Porto de Mós, para a qual se encontra em preparação o PP da Área de Localização Empresarial de PM – execução da UOPG 20, prevista no PDM -, o qual foi, inclusive, objeto de candidatura a fundos comunitários.

Ainda do referido solo urbanizável, 57,6 ha são destinados a Espaços Verdes de Proteção, com funções associadas à criação e manutenção da estrutura ecológica urbana, e 4,2 ha a Espaço de Uso Especial, ou seja, a uma área/edifício de apoio à Ecopista, que é uma das mais proeminentes estruturas de Desporto, Recreio e Lazer do concelho.

Desta forma, apenas 170,2 ha são orientados para espaços predominantemente residenciais (e outras funções compatíveis), que poderão albergar um aumento da população na ordem dos 5,6%. Seria irrealista afirmar que existe forte probabilidade de este aumento se verificar nos anos de vigência deste Plano; todavia, a história diz-nos que a reversibilidade das tendências demográficas (positiva ou negativa) é um facto e que, estas inversões, que podem ser súbitas



MUNICÍPIO DE PORTO DE MÓS
CÂMARA MUNICIPAL

ou paulatinas, estão maioritariamente associadas a fatores/episódios não previsíveis a curto prazo. Assim, a análise dos resultados censitários absolutos deve ser caldeada com este dado atendendo a que o PDM é um instrumento prospetivo.

Até julho de 2020, por força da entrada em vigor da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, conjugada com o Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, todo o solo urbanizável deverá ser revisto à luz das normas e orientações vigentes.

1.4. Em face do exposto, entende-se que o cumprimento da recomendação R1, com a natureza de recomendação de execução continuada, está em curso, estando a Câmara Municipal empenhada na sua concretização eficiente.

2. Taxa municipal pela realização de infraestruturas urbanísticas

2.1. O Município de Porto de Mós tem procedido, nos termos legais e regulamentares, à adequada liquidação da taxa municipal pela realização de infraestruturas urbanísticas (TRIU).

A taxa, como tantas vezes tem sido assinalado pela jurisprudência constitucional, constitui a contrapartida de um serviço público suscetível de especificação, individualização, proporcionalidade e exigibilidade.

Sendo assim, não é possível – nem adequado – pretender apurar a suficiência do valor cobrado da TRIU na compensação do custo das infraestruturas gerais realizadas pelo Município.

2.2. Com efeito, a TRIU *«apenas pode ser cobrada relativamente àquelas operações que, devido à sua natureza, impliquem um acréscimo com os encargos públicos de realização, reforço e manutenção das infraestruturas, devendo ter por base o investimento municipal que a operação urbanística em causa tenha implicado ou venha a implicar.»* - cf. Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes, Fernanda Maças, Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, comentado, 2011, pág. 709.

Isto é, e como tem sido reiteradamente entendido pelo Tribunal Constitucional, a TRIU é devida como *«contrapartida da manutenção das infraestruturas*



MUNICÍPIO DE PORTO DE MÓS
CÂMARA MUNICIPAL

urbanísticas em termos de permitirem financiar os encargos já suportados e a suportar pelo município nos equipamentos que direta ou indirectamente coloca à disposição da área urbanizada em causa, ainda que estes se localizem em zona contígua ao loteamento e não no seu interior. (...) a circunstância de aquelas obras poderem gerar utilidade para a generalidade da população não contende com o facto de elas serem efectuadas no interesse do onerado que delas retira, ou pode retirar, uma utilidade própria. Tal critério permite justificar a validade da cobrança da taxa referida a encargos, pressupostos na decisão recorrida, com infraestruturas contíguas ao loteamento.» - Acórdão Tribunal Constitucional n.º 227/2011.

2.3. O que significa que, para apurar a relação pretendida – percentagem de participação da TRIU na cobertura do custo das infraestruturas a que diz respeito –, é necessário individualizar, de acordo com o programa plurianual de investimentos, o custo com as infraestruturas que direta ou indirectamente são colocadas à disposição da área urbanizada em causa, e que não é o “custo das infraestruturas gerais realizadas pelo Município”. E, também não é a despesa média por ano e por habitante em infraestruturas e equipamentos públicos, nem a despesa média tomando por referência o número de alojamentos, convocadas pelo Projeto de Relatório.

2.4. Os valores da TRIU têm por base indicadores financeiros, que têm corpo designadamente no POCAL, e que, à data, não indiciam a necessidade razoável de proceder ao respetivo aumento.

2.5. No âmbito do cumprimento da recomendação R3, sublinha-se que desde setembro de 2015 é possível a segregação da TRIU e das demais taxas urbanísticas, permitindo a evidência daquela na cobertura do custo das infraestruturas a que diz respeito. (cf. documento n.º 01 que se junta).



3. Regulamento Municipal de Realização de Operações Urbanísticas - RMROU

3.1. O Município de Porto de Mós publicou o Regulamento Municipal de Realização de Operações Urbanísticas (RMROU) – Regulamento n.º 229/2011, publicado no D.R., 2.ª série, n.º 68, de 06.04.2011 – e publicitou no sítio institucional a respetiva fundamentação/nota justificativa, que continua à disposição dos cidadãos para consulta.

3.2. Dispunha o artigo 116.º do Código de Procedimento Administrativo (CPA) de 1991 – aplicável à data do RMROU –, que todo o projeto de regulamento deve ser acompanhado de uma nota justificativa fundamentada.

Atualmente, o artigo 99.º do CPA (2015) estatui que os regulamentos são aprovados com base num projeto, acompanhado de uma nota justificativa fundamentada, que deve incluir uma ponderação dos custos e benefícios das medidas projetadas.

Este dever é entendido no sentido de os elementos referidos não carecerem de publicação, nem de apresentação no sítio institucional da entidade pública. Devem, sim, ser necessariamente objeto de análise na audiência de interessados ou na consulta pública, devendo, ainda, ser facultados aos particulares que os solicitem no âmbito da aplicação do princípio da administração aberta. (cf. Questões Fundamentais para a Aplicação do CPA, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Almedina, 2016, pág. 180).

3.3. No mesmo sentido, o artigo 116.º, n.º 5 do RJUE prevê que os projetos de regulamento municipal da TRIU devem ser acompanhados da fundamentação do cálculo das taxas previstas, tendo em conta, designadamente, o programa plurianual de investimentos municipais na execução, manutenção e reforço das infraestruturas gerais, que pode ser definido por áreas geográficas diferenciadas e a diferenciação das taxas aplicáveis em função dos usos e tipologias das edificações e, eventualmente, da respetiva localização e correspondentes infraestruturas locais.



MUNICÍPIO DE PORTO DE MÓS
CÂMARA MUNICIPAL

3.4. Por seu lado, o artigo 8.º, n.º 2, alínea c) do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTL) dispõe que o regulamento que crie taxas municipais contém, obrigatoriamente, sob pena de nulidade, a fundamentação económico-financeira relativa ao valor das taxas, designadamente os custos diretos e indiretos, os encargos financeiros, amortizações e futuros investimentos realizados ou realizar pela autarquia local.

3.5. A interpretação conjugada das normas supramencionadas permite concluir que a fundamentação/nota justificativa acompanha, obrigatoriamente, o projeto de regulamento, já que, como dispunha o artigo 116.º do CPA/91 e agora estatui o artigo 99.º do CPA/2015, os regulamentos são aprovados com base num projeto. E só com a fundamentação/nota justificativa poderá haver lugar a uma participação pública efetiva na discussão do projeto e, bem assim, ser verificado o respeito pelo princípio da equivalência previsto no artigo 4.º do RGTL.

3.6. Das disposições legais vigentes à data e da interpretação doutrinária de que são objeto decorre que não se afigura ter constituído incumprimento do disposto no artigo 8.º, n.º 2, alínea c) do RGTL a publicitação, apenas no sítio institucional do Município, da fundamentação/nota justificativa.

Aliás, não pode deixar de assinalar-se que, no atual contexto de acesso às tecnologias, os objetivos visados com a publicitação da fundamentação/nota justificativa são mais eficazmente assegurados com a publicitação no sítio institucional do Município, do que com a publicação na 2.ª série do Diário da República!

3.7. Tendo em vista o cumprimento da recomendação R4, o Município iniciou o procedimento de revisão do RMROU para efeitos de adequação às alterações introduzidas no RJUE pelo Decreto-Lei n.º 136/2014 e pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015.

A revisão do RMROU poderá implicar a revisão da TRIU, entendendo-se que, sem prejuízo do disposto no artigo 139.º do CPA e no artigo 3.º do RJUE, face ao disposto no artigo 14.º do CPA/2015 (princípios aplicáveis à administração eletrónica) a fundamentação/nota justificativa poderá ser disponibilizada no sítio institucional do Município.



MUNICÍPIO DE PORTO DE MÓS
CÂMARA MUNICIPAL

4. Publicitação – Regulamento de Taxas

4.1. O Regulamento de Taxas foi publicitado e encontra-se disponível no sítio institucional do Município, tal como a respetiva fundamentação/nota justificativa.

Assinale-se que a publicitação no sítio institucional do Município foi objeto de edital.

4.2. Nos termos do artigo 91.º da Lei n.º 169/99, na redação dada pela Lei n.º 5-A/2002 – que vigorou até 30.09.2013 - *«para além da publicação no Diário da República quando a lei expressamente o determine, as deliberações dos órgãos autárquicos bem como as decisões dos respectivos titulares, destinadas a ter eficácia externa, devem ser publicadas em edital afixado nos lugares de estilo...».*

4.3. Dispunha o artigo 5.º, n.º 2 do Despacho Normativo n.º 35-A/2008 que *«são objecto de publicação na 2.ª série do Diário da República os actos previstos na Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, alterada pela Lei n.º 2/2005, de 24 de Janeiro, 26/2006, de Junho, e 42/2007, de 24 de Agosto, os demais actos cuja publicação resulte legalmente obrigatória, bem como aqueles cuja publicação seja determinada por mera conveniência da entidade emitente.»*

4.4. Nos termos do artigo 3.º, n.º 3 da Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, alterada pela Lei n.º 2/2005, pela Lei n.º 26/2006, e pela Lei n.º 42/2007, *«sem prejuízo dos demais actos sujeitos a dever de publicação oficial na 2.ª série, são nela publicados: a) Os despachos normativos dos membros do Governo; b) Os resultados das eleições para os órgãos das autarquias locais; c) Os orçamentos dos serviços do Estado cuja publicação no Diário da República seja exigida por lei e as declarações sobre transferências de verbas.»*

4.5. O CPA/91 – ao contrário do CPA em vigor (artigo 139.º) – não continha qualquer disposição referente à publicação como condição de eficácia dos regulamentos.



MUNICÍPIO DE PORTO DE MÓS
CÂMARA MUNICIPAL

4.6. De igual forma, o RGTAL também não prevê qualquer disposição referente à publicação em Diário da República dos regulamentos das taxas das autarquias locais.

4.7. Assim, em face do disposto no artigo 91.º da Lei n.º 169/99, na redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, no artigo 5.º, n.º 2 do Despacho Normativo n.º 35-A/2008, e no artigo 3.º, n.º 3 da Lei n.º 74/98, alterada pela Lei n.º 2/2005, pela Lei n.º 26/2006, e pela Lei n.º 42/2007, bem como no CPA/91 e no RGTAL, em maio de 2010 não havia obrigatoriedade de publicação em Diário da República do Regulamento de Taxas.

4.8. Acresce que o disposto no artigo 3.º do RJUE vigente à data – Decreto-Lei n.º 555/99, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 26/2010 – não é aplicável ao Regulamento de Taxas, uma vez que as taxas referentes a operações urbanísticas constam do RMROU – Regulamento n.º 229/2011 –, o qual foi publicado no D.R., 2.ª série, n.º 68, de 06.04.2011.

4.9. Tendo em vista o cumprimento da recomendação R5, a Câmara Municipal iniciou o procedimento de revisão do Regulamento de Taxas em articulação com a revisão do RMROU.

A conjugação da revisão dos dois regulamentos – RMROU e Regulamento de Taxas – visa assegurar maior transparência e coerência na aplicação das taxas municipais, reconhecendo-se o contributo positivo das dúvidas suscitadas no Projeto de Relatório.

Sem prejuízo do disposto no artigo 139.º do CPA, que obriga a publicitação do Regulamento no Diário da República e no sítio institucional do Município, entende-se, face ao disposto no artigo 14.º do mesmo Código (princípios aplicáveis à administração eletrónica) que a sua fundamentação/nota justificativa, incluindo a fundamentação das isenções e reduções, poderá ser disponibilizada apenas no sítio institucional do Município.



MUNICÍPIO DE PORTO DE MÓS
CÂMARA MUNICIPAL

5. Isenções e reduções de taxas – Regulamento de Taxas e RMROU

5.1. A isenção ou redução de taxas é uma medida de natureza tributária que prossegue objetivos económicos e sociais no quadro das atribuições e competências do Município, os quais resultam claramente identificados nos artigos 15.º, 16.º e 17.º do Regulamento de Taxas.

5.2. Com efeito, o artigo 15.º do Regulamento de Taxas estabelece os critérios de enquadramento em que operam as isenções e reduções de taxa que, subsequentemente, são densificadas nos artigos 16.º e 17.º.

Assim, são critérios para a concessão de isenções e reduções: (i) a relevância da atividade desenvolvida; (ii) o estímulo a atividades, eventos e condutas que o Município visa promover e apoiar, no domínio da prossecução das respetivas atribuições, nomeadamente no que se refere à cultura, ao desporto, ao associativismo e à divulgação dos valores locais; (iii) a pertença a estratos sociais mais frágeis, desfavorecidos e carenciados.

5.3. Neste contexto, o artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento de Taxas enuncia nas alíneas a) a f) as pessoas coletivas que estão automaticamente isentas, seguindo nesta matéria os códigos tributários.

O mesmo artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento de Taxas elenca nas alíneas g) a j) as pessoas coletivas que desenvolvem atividades cuja relevância é reconhecida para efeitos de isenção, sendo essa relevância referenciada às atividades que o Município visa promover e apoiar na prossecução das suas atribuições, nomeadamente em matéria de cultura, desporto, associativismo e divulgação dos valores locais.

Por seu lado, o n.º 2 do mesmo artigo 16.º identifica as situações de pessoas singulares que, pela sua especificidade, podem justificar a atribuição de isenções ou reduções de taxas.

5.4. O artigo 17.º constitui uma disposição específica de isenção e redução para entidades empresariais que, pelo sector produtivo em que operam, podem contribuir para o desenvolvimento social do Município através da criação de novos postos de trabalho.



MUNICIPIO DE PORTO DE MÓS
CÂMARA MUNICIPAL

5.5. Como é pacificamente reconhecido, a fundamentação é um conceito relativo, sendo que o RGAL não contém qualquer disposição referente à densificação da fundamentação das isenções.

Nas situações de autonomia conformadora, como sucede nas isenções e reduções de taxas pelas autarquias locais, a densidade exigível está assegurada com a enunciação dos critérios de enquadramento que, no caso concreto, asseguram o equilíbrio entre a abstração normativamente exigível e a historicidade fáctica em que se materializa o contexto e a experiência cultural, económica e social do concelho de Porto de Mós.

5.6. Em sede de aplicação das isenções previstas nos artigos 15.º, 16.º e 17.º do Regulamento de Taxas, o Projeto de Relatório suscita uma questão absolutamente pertinente, cuja resolução implica a interpretação conjugada do artigo 54.º do RMROU e dos artigos 2.º, n.º 1, e 3.º do Regulamento de Taxas.

Na verdade e por razões de transparência, todas as isenções e reduções de taxas foram concentradas no Regulamento de Taxas, por se entender que este constitui o instrumento normativo geral em matéria de taxas municipais.

Do RMROU constam, apenas, a base de incidência e a base de cálculo específicas para as taxas nele previstas.

Isto é, o Regulamento de Taxas é o regulamento geral e o RMROU é um regulamento especial, aplicando-se em tudo o que nele não esteja previsto o regulamento geral, ou seja, o Regulamento de Taxas.

5.7. Da interpretação conjugada do artigo 54.º do RMROU e dos artigos 2.º, n.º 1, e 3.º do Regulamento de Taxas decorre que são aplicáveis à TRIU e à compensação urbanística previstas no RMROU as isenções previstas nos artigos 16.º e 17.º do Regulamento de Taxas de acordo com os critérios de enquadramento definidos no artigo 15.º deste mesmo Regulamento.

5.8. Reconhecendo-se a pertinência das questões suscitadas no Projeto de Relatório, tendo em vista o cumprimento da recomendação R5, a Câmara Municipal assegurará no procedimento de revisão do Regulamento de Taxas em articulação com a revisão do RMROU o esclarecimento cabal da aplicação das isenções e reduções previstas no Regulamento de Taxas a todas as taxas municipais.



**MUNICÍPIO DE PORTO DE MÓS
CÂMARA MUNICIPAL**

6. Processo de obras n.º 107/2010 – Centro de Cultura e Recreio

6.1. De acordo com a Escritura de Justificação, de 16.03.1995, arquivada no proc.º de obras n.º 226/95, o edifício inicial da sede do Centro de Cultura e Recreio , compreendendo o recinto desportivo com o edifício dos balneários e a zona do ringue compactada, já existia antes da entrada em vigor do PDM/94 e da carta da REN do concelho de Porto de Mós (RCM n.º 130/96 – DR n.º 194, de 22/08/1996).de 1984. – cf. documento n.º 02 que se junta.

6.2. Neste contexto de facto, a Direção Regional do Ambiente do Centro entendeu que, dada a existência anterior de área compactada e edificações já implantadas (zona do ringue e edifícios sede e balneários) não era aplicável àquela construção o regime da REN. – Parecer emitido pela DRAC, ofício n.º 7803, de 12.08.1998, arquivado no proc.º de obras n.º 338/98, que se junta como documento n.º 03.

6.3. Com efeito, nos termos do artigo 4.º, n.º 2, alínea c) do Decreto-Lei n.º 93/90, alterado pelo Decreto-Lei n.º 316/90, pelo Decreto-Lei n.º 213/92, e pelo Decreto-Lei n.º 79/95, as ações já previstas ou autorizadas à data da entrada em vigor da delimitação das áreas REN estavam excetuadas da aplicação do regime da REN.

6.4. Assim, com fundamento naquele parecer da Direção Regional do Ambiente e no artigo 4.º, n.º 2, alínea c) do Decreto-Lei n.º 93/90, e legislação subsequente, a Câmara Municipal, tendo em vista a legalização da construção já existente, aprovou inicialmente o projeto de arquitetura do pavilhão polidesportivo no proc. n.º 338/98, que veio a caducar; a pretensão foi novamente aprovada no proc.º 409/2003, tendo também vindo caducar; por fim, a obra foi licenciada através do proc.º n.º 107/2010, de modo a regularizar as edificações já implantadas no referido prédio urbano, em nome do Centro de Cultura e Recreio .
Este licenciamento abrangeu a edificação anterior a 1984 e as alterações que se manifestaram indispensáveis ao uso da mesma construção.

6.5. Assim, a Câmara Municipal licenciou as referidas obras por se tratar de uma legalização de obras executadas antes da entrada em vigor do PDM e da carta da



**MUNICIPIO DE PORTO DE MÓS
CÂMARA MUNICIPAL**

REN, bem como as alterações necessárias ao uso de pavilhão desportivo e cultural, apesar de não cumprirem os parâmetros urbanísticos (índice de construção e altura da edificação) previstos nos artigos 16.º e 21.º do PDM/94, uma vez que não acarretaram qualquer aumento da área de implantação existente.

Nesta data, a obra em causa tem enquadramento no regime de edificabilidade previsto no PDM em vigor.

6.7. Em face do exposto, tendo em consideração que as obras do Centro de Cultura e Recreio são anteriores à data da entrada em vigor do PDM/94 e da carta REN do concelho (1996), por efeito do disposto no artigo 4.º, n.º 2, alínea c) do Decreto-Lei n.º 93/90, e legislação subsequente, não lhes é aplicável o regime da REN.

E, sendo-lhes expressamente inaplicável o regime da REN, não há qualquer violação daquele regime jurídico e, conseqüentemente, não há lugar à declaração de nulidade do Despacho do Presidente da Câmara Municipal de Porto de Mós, de 29.08.2012, que deferiu o pedido de licenciamento da construção.

Sublinha-se que embora a construção em causa não cumprisse os parâmetros urbanísticos do PDM/94, em causa esteve unicamente a legalização de obras executadas antes da entrada em vigor deste e as alterações licenciadas, indispensáveis ao uso do edificado, não implicaram aumento da área de implantação já existente.

6.8. Como já se referiu (cf. n.º 5 supra), a interpretação conjugada do artigo 54.º do RMROU e dos artigos 2.º, n.º 1, e 3.º do Regulamento de Taxas permite concluir que este último constitui o regime geral tributário municipal.

Em consequência do que, são aplicáveis à TRIU e à compensação urbanística previstas no RMROU as isenções previstas nos artigos 16.º e 17.º do Regulamento de Taxas de acordo com os critérios de enquadramento definidos no artigo 15.º deste mesmo Regulamento.



**MUNICIPIO DE PORTO DE MÓS
CÂMARA MUNICIPAL**

7. Processo n.º 27/2013

Por Despacho do Primeiro-Ministro de 20.07.1983, publicado na II Série do D.R. n.º 177, de 03.08.1983 foi declarada a utilidade pública do

Assim, pese embora não seja aplicável a isenção tributária prevista na Concordata de 2004, nos termos do artigo 16.º, n.º 1, alínea j) do Regulamento de Taxas, conjugado com o artigo 54.º do RMROU e os artigos 2.º, n.º 1, e 3.º do mesmo Regulamento de Taxas as isenções concedidas no âmbito deste processo estão regulamentarmente previstas.

8. Processo n.º 62/2014

é uma instituição particular de solidariedade social regularmente constituída.

Assim, nos termos do artigo 16.º, n.º 1, alínea h) do Regulamento de Taxas, conjugado com o artigo 54.º do RMROU e os artigos 2.º, n.º 1, e 3.º do mesmo Regulamento de Taxas as isenções concedidas no âmbito deste processo estão regulamentarmente previstas.

9. Processo n.º 118/2012 e Processo n.º 94/2014

Em cumprimento da recomendação R9, face ao disposto no artigo 7.º, alínea g), do PDM/94 foi corrigida a liquidação das correspondentes taxas, estando em curso a devolução dos montantes, respetivamente, de € 196,76 e € 198,19, uma vez que foram liquidadas taxas sobre áreas de cave, estando em causas áreas exclusivamente para estacionamento. (cf. documentos n.ºs 04 e 05 que se juntam).

10. Proc. n.º 533/2008

As prestações da TRIU e da compensação foram integralmente liquidadas, nos prazos fixados.



MUNICIPIO DE PORTO DE MÓS
CÂMARA MUNICIPAL

11. Reposição da legalidade – contraordenações

11.1. O Projeto de Relatório identificou um conjunto de processos – 1/2013, 13/2013, 14/2015, 15/2015 e 07/2014 – relativamente aos quais entende que foram indevidamente arquivados, por não ter sido aplicada aos arguidos/infratores qualquer coima.

11.2. Sublinhe-se que em todos os referidos processos os arguidos/infratores, após tomarem conhecimento da situação de infração em que se encontravam, procederam à respetiva regularização.

11.3. Dos 05 (cinco) processos de contraordenação referidos, 04 (quatro) referem-se a pessoas singulares e 01 (um) a uma microempresa.

11.4. Não foi aplicada qualquer coima nos referidos processos, em virtude de, no decurso da instrução dos processos de contraordenação, se ter concluído estarem os agentes em erro não censurável sobre a proibição legal, nos termos do artigo 8.º do Regime Geral das Contraordenações (RGCO).

12. Prescrição – contraordenações

12.1. Nos termos do artigo 28.º, n.º 3 do RGCO, *«a prescrição do procedimento tem sempre lugar quando, desde o seu início e ressalvado o tempo de suspensão, tiver decorrido o prazo da prescrição acrescido de metade.»*

12.2. Em todos os processos de contraordenação identificados no Projeto de Relatório, o prazo de prescrição do procedimento é de 05 (cinco) anos, nos termos e ao abrigo do artigo 27.º, alínea a) do RGCO, em virtude de estar em causa a aplicação de coimas de montante máximo situado entre os € 200.000,00 e os € 450.000,00.

Prazo este que, por efeito do disposto no artigo 28.º, n.º 3 do RGCO, é elevado para 7 anos e 06 meses.



**MUNICIPIO DE PORTO DE MÓS
CÂMARA MUNICIPAL**

12.3. Os arguidos nos processos n.ºs 7/2008 e 8/2008 procederam ao pagamento da coima que lhes foi aplicada e requereram prazo para a regularização do licenciamento. – cf. documento n.º 06 que se junta.

O arguido no processo n.º 40/2008 procedeu ao pagamento da coima que lhe foi aplicada e já regularizou a situação. – cf. documento n.º 07 que se junta.

O arguido no processo n.º 15/2009 procedeu ao pagamento da coima.

12.4. Nos termos e ao abrigo do disposto no artigo 27.º, alínea a) e do artigo 28.º, n.º 3 do RGCO, os processos n.ºs 1/2010, 14/2010, 25/2010, 26/2010 e 37/2010 não estão prescritos, nem em vias de prescrição.

12.5. A auditoria agora realizada constitui um marco decisivo para a revisão dos procedimentos de controlo dos processos de contraordenação, especificamente em matéria de gestão urbanística.

Assim, e pese embora não se tenham registado situação lesivas do Município ou dos cidadãos, a Câmara Municipal decidiu:

- Promover o registo informático e imutável de processos, documentos e diligências efetuadas, com restrição e nivelamento de acessos, garantindo o “princípio da necessidade de conhecer”;
- Aplicar o sistema de gestão documental à gestão dos processos de contraordenação, complementado por um sistema de alerta, de forma a gerir e controlar os prazos de tramitação dos processos, garantindo um estrito cumprimento da legislação e regulamentação vigente e o controle do processo e de todas as ações executadas;
- Implementar a elaboração de Manual de Procedimentos, tendo em vista o reforço da conformidade com a legislação em vigor e a melhoria da eficiência e eficácia procedimentais;
- Promover a apresentação trimestral aos decisores de mapas de pendências de processos.

13. Controlo Interno

13.1. O Município mantém atualizado o sistema de controlo interno previsto no POCAL.



**MUNICÍPIO DE PORTO DE MÓS
CÂMARA MUNICIPAL**

13.2. Os projetos referentes às operações urbanísticas são apresentados em papel, mas também em suporte digital, sendo os ficheiros inseridos no programa SPO, através da aplicação da AIRC, e a consulta às várias entidades é efetuada através da plataforma do SIRJUE.

13.3. A existência de condições para a autoliquidação das taxas implica a compatibilização entre o programa SPO e a aplicação financeira SGF, bem como a articulação entre a Divisão de Planeamento e Licenciamento Urbano e a Divisão Económica e Financeira.

13.4. A verificação/conferência das taxas urbanísticas calculadas pela Divisão de Planeamento e Licenciamento Urbano será assegurada por esta unidade orgânica, estando em curso a adaptação de procedimentos necessária para o efeito.

13.5. O não acompanhamento da notificação para pagamento de taxa pela respetiva nota de liquidação, da qual consta o cálculo detalhado do seu apuramento, consubstancia um erro formal, aliás já corrigido, uma vez que a referida nota de liquidação fica arquivada no processo.

Na sequência da auditoria realizada, as notificações para pagamento de taxas passaram a ser acompanhadas das respetivas notas de liquidação com a discriminação dos critérios e cálculos utilizados para o apuramento do valor.

13.6. Dos processos de obras inseridas em área de loteamento consta o extrato da planta síntese do alvará de loteamento. O alvará de loteamento está arquivado na Divisão de Planeamento e Licenciamento Urbano e é consultado e analisado sempre que é entendido necessário.

13.7. Tendo em consideração que da memória descritiva dos projetos de arquitetura tem necessariamente de constar a adequabilidade aos PMOT em vigor e a aplicação dos respetivos parâmetros urbanísticos, considera-se suficiente a informação técnica dos serviços da Câmara Municipal, após apreciação, no sentido do respetivo cumprimento ou incumprimento.



MUNICIPIO DE PORTO DE MÓS
CÂMARA MUNICIPAL

14. PGRCIC

14.1. Todas as medidas do PGRCIC na área do urbanismo e edificação estão atualmente implementadas.

14.2. Foi iniciada a revisão do PGRCIC, com vista à sua aprovação pelo Órgão Executivo.

III. Pronúncia sobre as conclusões e Recomendações

No quadro das conclusões e recomendações formuladas no Projeto de Relatório, a Câmara Municipal de Porto de Mós manifesta o seguinte entendimento:

➤ **Recomendação R1** (conclusões C1 e C2) – cf. II. 1. supra

As áreas de expansão urbana previstas, isto é, os solos urbanizáveis destinam-se a Espaços de Atividades Económicas (43,3 ha), Espaços Verdes de Proteção, com funções associadas à criação e manutenção da estrutura ecológica urbana (57,6 ha), Espaço de Uso Especial – Ecopista (4,2 ha) e espaços predominantemente residenciais e outras funções compatíveis (170,2 ha), permitindo estes um crescimento demográfico do concelho de cerca de 5,6%.

Tratando-se de recomendação de execução continuada, que espelha a lógica de racionalidade no uso de recursos, está em curso a sua concretização eficiente, que decorre, aliás, das orientações constantes da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio (Lei de Bases da Política Pública de Solos, do Ordenamento do Território e do Urbanismo), conjugada com o Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio (Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial).

Sublinha-se que a Revisão do PDM (2015) apenas permite a urbanização e construção dos solos urbanizáveis mediante a elaboração de Planos de Pormenor ou Unidades de Execução, com exceção das parcelas já completamente infraestruturadas (Secção III do Capítulo V e Secção III do Capítulo XI do Regulamento do PDM).



MUNICÍPIO DE PORTO DE MÓS
CÂMARA MUNICIPAL

Estão já em elaboração 4 PP previstos no PDM de 2015, correspondentes a UOPG nele definidas.

➤ **Recomendação R2** (conclusões C3, C4 e C5) – cf. II. 2. supra

Os valores da TRIU têm por base indicadores financeiros, que têm corpo designadamente no POCAL, e que, à data, não indiciam a necessidade razoável de proceder ao respetivo aumento. Tratando-se de medida de carácter eminentemente contributivo, o seu eventual aumento deve ser devidamente ponderado, nomeadamente no que se refere aos efeitos sobre iniciativas de urbanização e construção, impacte junto dos consumidores finais e articulação com operações urbanísticas de interesse municipal.

➤ **Recomendação R3** (conclusão C6) – cf. II. 2. supra

Esta recomendação encontra-se cumprida, uma vez que desde setembro de 2015 é possível a segregação da TRIU e das demais taxas urbanísticas, permitindo a evidência daquela na cobertura do custo das infraestruturas a que diz respeito. (cf. documento n.º 01 que se junta).

➤ **Recomendação R4** (conclusão C7) – cf. II. 3. supra

O Município de Porto de Mós publicou o Regulamento Municipal de Realização de Operações Urbanísticas (RMROU) – Regulamento n.º 229/2011 – no D.R., 2.^a série, n.º 68, de 06.04.2011 – e publicitou no seu sítio institucional a respetiva fundamentação, incluindo do cálculo da TRIU, que continua à disposição dos cidadãos para consulta.

Dando cumprimento a esta recomendação, o Município iniciou o procedimento de revisão do RMROU para efeitos de adequação às alterações introduzidas no RJUE pelo Decreto-Lei n.º 136/2014 e pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015.



MUNICIPIO DE PORTO DE MÓS
CÂMARA MUNICIPAL

➤ **Recomendação R5** (conclusão C8) – cf. II. 4. e 5. supra

Dando cumprimento a esta recomendação, a Câmara Municipal iniciou o procedimento de revisão do Regulamento de Taxas em articulação com a revisão do RMROU, tendo em vista assegurar maior transparência e coerência na aplicação das taxas municipais.

a) O Regulamento de Taxas foi publicitado e encontra-se disponível no sítio institucional do Município, tal como a respetiva fundamentação, tendo sido objeto de edital a sua publicitação no sítio institucional do Município. Em face do disposto no artigo 91.º da Lei n.º 169/99, na redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, no artigo 5.º, n.º 2 do Despacho Normativo n.º 35-A/2008, e no artigo 3.º, n.º 3 da Lei n.º 74/98, alterada pela Lei n.º 2/2005, pela Lei n.º 26/2006, e pela Lei n.º 42/2007, bem como no CPA/91 e no RGTAL, em maio de 2010 não havia obrigatoriedade de publicação em Diário da República do Regulamento de Taxas.

Sem prejuízo do disposto no artigo 139.º do CPA, que obriga a publicitação do Regulamento no Diário da República e no sítio institucional do Município, entende-se, face ao disposto no artigo 14.º do mesmo Código (princípios aplicáveis à administração eletrónica) que a sua fundamentação, incluindo a fundamentação das isenções e reduções, poderá ser disponibilizada apenas no sítio institucional do Município.

b) A isenção ou redução de taxas é uma medida de natureza tributária que prossegue objetivos económicos e sociais no quadro das atribuições e competências do Município, os quais resultam claramente identificados nos artigos 15.º, 16.º e 17.º do Regulamento de Taxas. Com efeito, o artigo 15.º do Regulamento de Taxas estabelece os critérios de enquadramento em que operam as isenções e reduções de taxa que, subsequentemente, são densificadas nos artigos 16.º e 17.º.

Sendo a fundamentação um conceito relativo e não contendo o RGTAL qualquer disposição referente à densificação da fundamentação das isenções, na situação de autonomia conformadora que constitui o caso concreto, a densidade exigível está assegurada com a enunciação dos



MUNICIPIO DE PORTO DE MÓS
CÂMARA MUNICIPAL

critérios de enquadramento que asseguram o equilíbrio entre a abstração normativamente exigível e a historicidade fáctica em que se materializa o contexto e a experiência cultural, económica e social do concelho de Porto de Mós.

- c) É entendimento da Câmara Municipal que o Regulamento de Taxas é o regulamento geral em matéria de taxas municipais e o RMROU é um regulamento especial, do qual constam, apenas, a base de incidência e a base de cálculo específicas para as taxas nele previstas.

Assim, pela interpretação conjugada do artigo 54.º do RMROU e dos artigos 2.º, n.º 1, e 3.º do Regulamento de Taxas são aplicáveis à TRIU e à compensação urbanística previstas no RMROU as isenções previstas nos artigos 16.º e 17.º do Regulamento de Taxas de acordo com os critérios de enquadramento definidos no artigo 15.º deste mesmo Regulamento.

Reconhecendo-se o contributo positivo das dúvidas suscitadas no Projeto de Relatório, no procedimento de revisão do Regulamento de Taxas em articulação com a revisão do RMROU ficará esclarecida a cabal e inequívoca aplicação das isenções e reduções previstas no Regulamento de Taxas a todas as taxas municipais.

➤ **Recomendação R6** (conclusão C9) – cf. II. 6. supra

Tendo em consideração que as obras do Centro de Cultura e Recreio D. Fuas datam de 1984, isto é, de data anterior ao PDM/94 e à carta REN do concelho (1996), por efeito do disposto no artigo 4.º, n.º 2, alínea c) do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março, e legislação subsequente não lhes é aplicável o regime da REN.

Isto mesmo foi entendido pela Direção Regional de Ambiente em Parecer que consta do ofício n.º 7803, de 12.08.1998, arquivado no proc.º de obras n.º 338/98 (cf. documento n.º 03 junto).

Em consequência do que, sendo expressamente inaplicável àquela construção o regime da REN, não há qualquer violação do referido regime jurídico. Razão pela qual se considera que não há fundamento para proceder à declaração de



MUNICIPIO DE PORTO DE MÓS
CÂMARA MUNICIPAL

nulidade do Despacho do Presidente da Câmara Municipal de Porto de Mós, de 29.08.2012, que deferiu o pedido de licenciamento da construção.

A Câmara Municipal licenciou as referidas obras por se tratar de uma legalização de obras existentes antes da entrada em vigor do PDM e da carta da REN, bem como as alterações indispensáveis ao uso de pavilhão desportivo e cultural, apesar de não cumprirem os parâmetros urbanísticos (índice de construção e altura da edificação) previstos nos artigos 16.º e 21.º do PDM/94, uma vez que não acarretaram qualquer aumento da área de implantação existente.

- **Recomendação R7 e Recomendação R8** (conclusão C10) – cf. II. 6., 7. e 8. supra

Da interpretação conjugada do artigo 54.º do RMROU e dos artigos 2.º, n.º 1, e 3.º do Regulamento de Taxas são aplicáveis à TRIU e à compensação urbanística previstas no RMROU as isenções previstas nos artigos 16.º e 17.º do Regulamento de Taxas de acordo com os critérios de enquadramento definidos no artigo 15.º deste mesmo Regulamento.

Em consequência do que, as isenções aprovadas nos processos n.ºs 107/2010, 62/2014 e 27/2013 não padecem de qualquer nulidade, não havendo lugar à liquidação de quaisquer taxas.

- **Recomendação R9** (conclusão C11) – cf. II. 9. supra

Em cumprimento desta recomendação foi corrigida a liquidação das correspondentes taxas nos processos n.ºs 118/2012 e 94/2014, estando em curso a devolução dos montantes, respetivamente, de € 196,76 e € 198,19. (cf. documentos n.ºs 04 e 05 juntos).

- **Recomendação R10** (conclusão C12) – cf. II. 12. supra

A auditoria agora realizada constitui um marco decisivo para a revisão dos procedimentos de controlo dos processos de contraordenação, especificamente em matéria de gestão urbanística.



**MUNICIPIO DE PORTO DE MÓS
CÂMARA MUNICIPAL**

Assim, e pese embora não se tenham registado situação lesivas do Município e/ou dos cidadãos, em cumprimento desta recomendação a Câmara Municipal decidiu:

- Promover o registo informático e imutável de processos, documentos e diligências efetuadas, com restrição e nivelamento de acessos, garantindo o “princípio da necessidade de conhecer”;
- Aplicar o sistema de gestão documental à gestão dos processos de contraordenação, complementado por um sistema de alerta, de forma a gerir e controlar os prazos de tramitação dos processos, garantindo um estrito cumprimento da legislação e regulamentação vigente e o controle do processo e de todas as ações executadas;
- Implementar a elaboração de Manual de Procedimentos, tendo em vista o reforço da conformidade com a legislação em vigor e a melhoria da eficiência e eficácia procedimentais;
- Promover a apresentação trimestral aos decisores de mapas de pendências de processos.

➤ **Recomendação R11, Recomendação R12 e Recomendação R13**
(conclusões C13, C14 e C15) – cf. II. 11. supra

A não aplicação de coima em processos de contraordenação tem resultado de, no decurso da instrução dos processos, se ter concluído estarem os agentes em erro não censurável sobre a proibição legal, nos termos do artigo 8.º do Regime Geral das Contraordenações (RGCO).

➤ **Recomendação R14** (conclusão C16) – cf. II. 13. supra

O Município mantém atualizado o sistema de controlo interno previsto no POCAL e em matéria de gestão urbanística:



MUNICIPIO DE PORTO DE MÓS
CÂMARA MUNICIPAL

- A Câmara Municipal já iniciou o processo de adaptação de procedimentos para efeitos de verificação/conferência das taxas urbanísticas calculadas pela Divisão de Planeamento e Licenciamento Urbano;
- A notificação para pagamento de taxa passou a ser acompanhada pela respetiva nota de liquidação, da qual consta o cálculo detalhado do seu apuramento, a qual ficava arquivada no processo;
- O alvará de loteamento está arquivado na Divisão de Planeamento e Licenciamento Urbano e é consultado e analisado sempre que é entendido necessário, constando dos processos de obras inseridas em área de loteamento o extrato da planta síntese do alvará de loteamento;
- Tendo em consideração que da memória descritiva dos projetos de arquitetura tem necessariamente de constar a adequabilidade aos PMOT em vigor e a aplicação dos respetivos parâmetros urbanísticos, considera-se suficiente a informação técnica dos serviços da Câmara Municipal, após apreciação, no sentido da respetiva conformidade ou desconformidade;
- Os projetos referentes às operações urbanísticas são apresentados em papel, mas também em suporte digital, sendo os ficheiros inseridos no programa SPO, através da aplicação da AIRC, e a consulta às várias entidades é efetuada através da plataforma do SIRJUE.

➤ **Recomendação R15** (conclusão C17) – cf. II. 14. supra

Em cumprimento desta recomendação está em curso a revisão do PGRIC, estando a ultimar-se a versão final para submeter à aprovação do Órgão Executivo.

Todas as medidas do PGRIC na área do urbanismo e edificação estão atualmente implementadas.



**MUNICIPIO DE PORTO DE MÓS
CÂMARA MUNICIPAL**

Tendo em consideração a análise realizada pela IGF no decurso da auditoria e sem prejuízo do que ficou descrito, foram, entretanto, adotadas medidas e outras atuações de índole técnico-administrativa procurando acolher as recomendações formuladas, tendo em vista a melhoria do planeamento e gestão urbanística do Município.

Anexo: 07 (sete) documentos.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Câmara Municipal