

AÇÃO DE CONTROLO AO MUNICÍPIO DE PALMELA

A atividade municipal, no âmbito do planeamento e da gestão urbanística, das contraordenações e das medidas da tutela de legalidade, respeitou a lei e o interesse público?

Relatório nº 122/2020

Independência

InteGridade

ConFiança

Homologação / Despacho

Despacho

Concordo, designadamente com as conclusões, propostas e encaminhamento.
Sugere-se o envio do Relatório e anexos ao Gabinete de Sua Exa. o Secretário de Estado da Descentralização e da Administração Local, ao abrigo da delegação de competências prevista na al. b) do n.º 1 do Despacho n.º 623/2020, publicado no DR n.º 12, de 17 de janeiro. À consideração de Sua Exa. o Ministro de Estado e das Finanças.

A responsável pelo centro de competências do controlo da administração local autárquica (n.º 2 do art. 3.º do DL n.º 96/2012, de 23 de abril).

Parecer

Parecer

Concordo com o presente relatório, destacando os pontos 3. (Conclusões e Propostas) e 4. (Encaminhamento).
À consideração superior.

Ação de controlo ao Município de Palmela
- Urbanismo -

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente ação de controlo foi realizada com a finalidade de concluir se a atividade municipal, no âmbito do planeamento e da gestão urbanística e da aplicação das contraordenações e das medidas de tutela da legalidade, observou as normas legais e regulamentares aplicáveis. De acordo com as evidências obtidas, a análise e avaliação das mesmas e o exercício do procedimento do contraditório (vd. Anexos 1 a 6), os principais resultados são, em síntese, os seguintes:

1.1. O Plano Diretor Municipal de Palmela (PDMP) está em vigor há 23 anos, não obstante as alterações de que foi objeto, estando em processo de revisão desde 2003.

PDM em vigor há 23 anos

1.2. Verificou-se uma reduzida atividade de planeamento na execução do Plano Diretor Municipal (PDM), através da aprovação de instrumentos de gestão territorial de maior detalhe, não obstante a sua previsão para diversas classes de espaços, com eventual prejuízo para o controlo da expansão urbana.

Reduzida atividade de planeamento territorial

1.3. Na aprovação das operações urbanísticas que integraram a amostra não se registaram desconformidades com os instrumentos de gestão territorial aplicáveis, designadamente o PDM, contudo, verificou-se em duas situações a utilização de edifícios sem a respetiva autorização de utilização.

Situações de ocupação de edifício sem a respetiva autorização de utilização

1.4. No período abrangido pela ação de controlo, foram instaurados 200 processos de contraordenação e, no final desse período, havia 503 processos pendentes, dos quais 306 respeitavam ao período anterior a 2016, verificando-se que 46% dos processos concluídos foram arquivados com fundamento em prescrição.

46% dos processos concluídos foram arquivados por prescrição

1.5. Verificou-se que não foi reposta a legalidade em 26 situações relativas a infrações urbanísticas, sendo 19 referentes a processos de contraordenação e 7 relativas à aplicação de medidas de tutela de legalidade.

Infrações urbanísticas não regularizadas

1.6. O Regulamento de Controlo Interno (RCI), aprovado em 2010, encontra-se desatualizado face à atual estrutura orgânica da CMP e às alterações legislativas, entretanto, introduzidas na atividade das autarquias, e não contempla quaisquer procedimentos de controlo na área do urbanismo. Além disso, salientam-se as seguintes insuficiências de controlo interno:

RCI desatualizado e sem mecanismos de controlo na área do urbanismo

- ✓ A falta de tramitação dos procedimentos de controlo prévio através de plataforma eletrónica; e
- ✓ Dificuldades na efetivação da autoliquidação das taxas.

1.7. O Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas (PPRGCIC) em vigor no MP, que foi aprovado em 28/04/2010, não prevê a afetação de meios específicos à implementação das medidas nele previstas, ainda não foi objeto de revisão e não foi efetuada a monitorização regular da sua efetiva aplicação.

2. As principais propostas formuladas aos responsáveis do Município de Palmela são as seguintes:

- a) Promover com celeridade as diligências que dependam do próprio Município com vista à conclusão da revisão do PDM;
- b) Controlar a eventual utilização dos edifícios sem autorização de utilização e enviar à IGF-Autoridade de Auditoria evidência da instauração de processos de contraordenação em relação às situações a que se referem os processos E-5241/2016 e E-6463/2015;
- c) Reforçar o acompanhamento e monitorização sistemáticos dos processos de contraordenação, de modo a assegurar a sua célere tramitação/decisão e a prevenir os riscos de extinção dos procedimentos por prescrição;
- d) Reforçar os procedimentos de controlo interno que permitam identificar as situações em que é necessário aplicar as medidas de tutela adequadas para reposição da legalidade urbanística, nas situações ilegais ainda pendentes, que fundamentaram a instauração de processos de contraordenação e o embargo das obras;
- e) Concluir a atualização da NCI em função da estrutura orgânica vigente e alterações legislativas ocorridas, de forma a contemplar mecanismos de controlo interno em matéria de gestão urbanística, assegurando a tramitação dos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas através de plataforma eletrónica e a efetiva autoliquidação das taxas urbanísticas;
- f) Garantir, no âmbito da revisão do Regulamento e Tabela de Taxas Municipais, a simplificação e clareza das fórmulas associadas ao apuramento das taxas urbanísticas, de forma a facilitar a respetiva liquidação e autoliquidação;

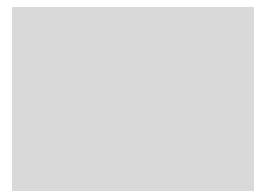
Falta de operacionalização da plataforma eletrónica

Dificuldades na autoliquidação das taxas

PPRGIC:
Falta de afetação de meios específicos à implementação e de revisão

Principais propostas

- g) Concluir a revisão do PPRGCIC e garantir a calendarização das medidas que o integrem, a previsão dos necessários meios humanos, materiais e financeiros e assegurar a sua monitorização mediante a elaboração de relatórios anuais.



ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	8
1.1. Fundamento	8
1.2. Questões e subquestões da ação e âmbito	8
1.3. Metodologia	8
1.4. Contraditório	10
2. RESULTADOS	11
2.1. Planeamento territorial	11
2.2. Regulamentos Municipais	12
2.3. Gestão Urbanística	14
2.4. Fiscalização municipal e contraordenações urbanísticas	16
2.5. Medidas de tutela de legalidade urbanística	20
2.6. Controlo Interno	21
3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS	23
4. ENCAMINHAMENTO	26
LISTA DE ANEXOS	28

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AMP	Assembleia Municipal de Palmela
CM	Câmara Municipal
CMP	Câmara Municipal de Palmela
CPA	Código do Procedimento Administrativo
DAU	Divisão da Administração Urbanística
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
GFM	Gabinete de Fiscalização Municipal
GPA	Gabinete de Planeamento e Auditoria
Ha	Hectare
IGF – Autoridade de Auditoria	Inspeção-Geral de Finanças – Autoridade de Auditoria
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística
IUC	Imposto Único de Circulação
M²	Metro Quadrado
M€	Milhões de euros
MP	Município de Palmela
NCI	Norma de Controlo Interno
PCMP	Presidente da Câmara Municipal de Palmela
PDM	Plano Diretor Municipal
PPRGIC	Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas
PMOT	Plano Municipal de Ordenamento do Território
pp	Plano de Pormenor
PU	Plano Urbanização
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RGCO	Regime Geral das Contraordenações
RGTAL	Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais
RJGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
RSCI	Regulamento do Sistema de Controlo Interno
RUEMP	Regulamento de Urbanização e Edificação do Município de Palmela
RTTMP	Regulamento e Tabela de Taxas Municipais de Palmela
TRIU	Taxa pela Realização, Manutenção e Reforço de Infraestruturas Urbanísticas
Vd	Vide

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento

A presente ação de controlo ao Município de Palmela, foi realizada em cumprimento do Plano de Atividades da IGF – Autoridade de Auditoria, no âmbito do projeto 234 - “Reforçar o cumprimento da legalidade do planeamento territorial e da gestão urbanística da Administração Local” e teve por objetivo concluir sobre os principais aspetos críticos nessa matéria, considerando os referenciais legais e regulamentares aplicáveis e a robustez do sistema de controlo interno.

1.2. Questões e subquestões da ação e âmbito

1.2.1. Nesta ação de controlo pretendeu-se dar resposta à seguinte questão: a atividade municipal, ao nível do planeamento territorial, da gestão e fiscalização das operações urbanísticas, bem como das contraordenações respeitou as normas legais aplicáveis?

Para este efeito, foram consideradas as seguintes subquestões:

- i. A gestão urbanística do espaço municipal foi efetuada com base em planos municipais de ordenamento do território com maior detalhe que o PDM ou em unidades de execução programada?
- ii. As operações urbanísticas foram aprovadas em conformidade com os planos municipais de ordenamento do território em vigor e outras normas urbanísticas aplicáveis?
- iii. O sistema de controlo interno instituído no Município prevê mecanismos de controlo ao nível da aprovação das operações urbanísticas, das cedências ao domínio público municipal e a sua relevação no património municipal, da liquidação e cobrança das taxas urbanísticas, das compensações, em numerário e em espécie, da tramitação dos processos de contraordenações e da aplicação de medidas de tutela de legalidade?
- iv. O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC) da autarquia, nos aspetos relacionados com a área do Urbanismo, inclui os riscos e as medidas adequadas à sua prevenção e foi objeto de monitorização da sua aplicação no que respeita à análise de processos urbanísticos e sua conformidade com os instrumentos de planeamento territorial?

1.2.2. Esta ação incidiu sobre a Câmara Municipal de Palmela, em especial no serviço que tem a seu cargo a gestão do urbanismo (Divisão de Administração Urbanística), e reportou-se ao biénio 2016/2017 e ao ano de 2018 até 30 de setembro.

1.3. Metodologia

1.3.1. A execução da ação obedeceu aos procedimentos de auditoria que se encontrem definidos, com as necessárias atualizações, no guião de controlo do urbanismo adotado na IGF-Autoridade de Auditoria¹, de acordo com as seguintes fases:

- i. A fase de planeamento, que implicou, entre outros, os seguintes procedimentos:

¹ O mencionado Guião foi aprovado por despacho de 08/03/2013, exarado na Informação n.º 289/2013.

- Levantamento e análise preliminar de informação relevante para a ação de controlo, nomeadamente, a estrutura e orgânica dos serviços municipais, regulamentos municipais, norma de controlo interno, procedimentos utilizados e identificação dos respetivos intervenientes, deliberações/despachos de delegação de competências, despachos de distribuição de pelouros pelos membros do órgão executivo, planos municipais de ordenamento do território, relação dos processos de loteamento, obras particulares, contraordenações e medidas de tutela da legalidade urbanística; e
- Seleção das amostras a analisar, dentro de cada universo, abrangendo as operações urbanísticas licenciadas e comunicações prévias admitidas entre 01/01/2016 e 30/09/2018, os pedidos de destaque decididos no mesmo período, os procedimentos de contraordenação urbanística pendentes em 30/09/2018 e instaurados entre 01/01/2016 e setembro de 2018 e os processos relativos a medidas de tutela da legalidade urbanística aplicadas no período abrangido pela ação.

A amostra foi constituída por 20 processos de obras de edificação^{2 3} (de um total de 759 processos) e 7 processos de loteamento (de um total de 23)⁴ e a sua seleção foi efetuada com base numa análise de risco em função da materialidade, da sua localização e da tipologia de operação urbanística.

Anexo 1

No que respeita aos destaques, foram analisados 7 processos⁵, todos localizados dentro do perímetro urbano⁶ dentro de um universo constituído por 45 operações de destaque.

Anexo 2

A amostra relativa às contraordenações integrou 20 processos de um total de 200, selecionados atendendo, designadamente, à natureza do infrator (particular ou empresa) e à antiguidade do processo, de modo a abranger quer procedimentos concluídos, quer procedimentos que ainda se encontravam em curso à data das verificações.

Anexo 3

Foram, ainda, analisados 6 processos relativos a medidas de tutela da legalidade de um total de 161, em função de uma análise de risco assente em critérios de localização, âmbito temporal e de tipo de medida.

Anexo 4

² Processos n.ºs E-583/2015, E-2397/2015, E- 2971/2016, E-6464/2014, E-5241/2016, I-26/1990, E-6463/2015, E-2048/2018, E-729/01, E-1548/20017/e E-397/2017 (licenciamentos); e Processos n.ºs E-1663/2016, E-5567/2017, E-6754/2016, E-3415/2017, E-251/2017, E-7070/2017, E-6378/2016, E-2719/2017/e 1907/2017 (comunicações prévias).

³ Nos processos E-729/01 e E-583/15, foram emitidos mais que um alvará, seja por alterações durante a execução da obra que careciam de aprovação, seja por obras inacabadas, o que duplicou o nº de procedimentos tramitados, com a mesma referência, como decorre dos mapas relativos às operações urbanísticas aprovadas no período abrangido, remetidos à equipa no início da presente ação de controlo.

⁴ Processos n.ºs L- 17/87; L-28/88, L-3/90, L-37/94, L-4/84, L-5/68 e L-55/82.

⁵ Processos n.ºs 01/2016, 44/2016, 6/2017, 18/2017, 20/2017, 04/2018 e 113/2018.

⁶ Não existiam destaques fora do perímetro urbano conforme listagem fornecida pelos serviços do Município de Palmela.

- ii. Na fase de execução, procedeu-se, essencialmente, à análise dos regulamentos municipais, à realização de testes substantivos com referência aos processos incluídos nas amostras, à análise do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC)

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

- i. Quadro legal aplicável, designadamente, o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE), o Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTA) e o Regime Geral das Contraordenações (RGCO);
- ii. Os Planos Municipais de Ordenamento do Território em vigor (PMOT); e
- iii. Os Regulamentos Municipais, nomeadamente, a Norma de Controlo Interno (NCI) e o PGRCIC, o Regulamento de Urbanização e Edificação Municipal de Palmela (RUEMP) e o Regulamento e Tabela de Taxas Municipais de Palmela (RTTMP).

1.3.3 No desenvolvimento desta ação foram utilizadas as seguintes técnicas:

- i. Análise documental, que se traduziu, essencialmente, na análise das peças escritas e desenhadas, bem como da informação constante dos processos selecionados para análise;
- ii. Validação dos aspetos ligados à inserção das operações urbanísticas nos PMOT eficazes e à liquidação e cobrança de taxas e compensações urbanísticas;
- iii. Análise e tratamento de dados financeiros através de mapas de apoio especificamente criados para esse fim;
- iv. Realização de entrevistas informais com dirigentes e trabalhadores do Município.

1.4. Contraditório

Nos termos do disposto no artigo 12.º (princípio do contraditório) do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31/07, e no n.º 2 do artigo 19º e no artigo 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da Inspeção-Geral de Finanças, o projeto de relatório, contendo as principais asserções, conclusões e propostas, e os respetivos anexos foram enviados ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Palmela para exercício do contraditório institucional.

Da análise da resposta da Autarquia Local, no âmbito do contraditório institucional, que constitui o Anexo 6, regista-se o facto de a mesma não por em causa a generalidade das conclusões e propostas constantes do projeto de relatório.

Refira-se, ainda, que nos itens deste relatório é feita menção expressa ao sentido da resposta da CMP, no exercício do contraditório, sempre que, por revelar informações e dados complementares, se justificou a sua inclusão.

2. RESULTADOS

2.1. Planeamento territorial

Os planos municipais de ordenamento do território (PMOT) vigentes no território do Município de Palmela, no período abrangido pela presente ação, constam de informação disponibilizada no Portal da Direção-Geral do Território/Sistema Nacional de Informação Geográfica, sendo de destacar o Plano Diretor Municipal, ratificado pela RCM nº 115/97, de 09/07, cujo processo de revisão, iniciado em 02/04/2003⁷, ainda não se encontra concluído, tendo a autarquia esclarecido que prevê a entrega, à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR-LVT), enquanto entidade que preside à Comissão Consultiva (CC) da revisão do PDM, no início de 2021, da respetiva proposta técnica, perspetivando-se *“que a emissão de parecer e a concertação da proposta com as entidades da CC, bem como a Discussão Pública da proposta com a população, possam ocorrer durante o primeiro semestre de 2021”*.

Em contraditório, a autarquia justificou o tempo decorrido desde o início do processo de revisão, destacando o facto de a revisão do PDM pressupor uma atualização da visão e das políticas públicas para o território do Município, incorporando novos temas e áreas que entretanto se desenvolveram, mas que face à produção de imensa legislação geral e setorial e às exigências impostas aos municípios, *“o que seria uma revisão do plano acabou por constituir-se, na realidade, como um processo de elaboração de um PDM totalmente novo face ao existente”*.

Por outro lado, a proposta de plano necessitou de ir sendo reajustada às circunstâncias impulsionadas por via governativa e legislativa, relacionadas com investimentos e infraestruturas programadas, tendo, também, os processos de delimitação da Reserva Agrícola Nacional (RAN) e da Reserva Ecológica Nacional (REN) impacto no desenvolvimento da proposta de revisão do PDM.

Face ao que antecede, considera-se que as asserções constantes do projeto de relatório desta Autoridade de Auditoria devem ser mantidas.

Anexo 6

Para além do PDM, encontravam-se em vigor no Município de Palmela três Planos de Urbanização (PU), e cinco Planos de Pormenor (PP), que visam tratar com maior detalhe espaços que careciam de requalificação (PP Marquês de Pombal, PP Museu da Música e PP do Bacelo) ou de reconversão e reabilitação urbanística referentes a aglomerados de génese ilegal (PP Quinta do Canastra e PP Pinheiro Grande). Constata-se que estes PP, que abarcam 35,38 ha⁸, têm uma utilização bastante residual, considerando que abrangem apenas 1% da área urbana prevista no PDM (3.436,22 ha).

Do exposto resulta que a gestão urbanística do Município tem sido efetuada, sobretudo, com base direta no PDM, não obstante este PMOT prever a elaboração de instrumentos urbanísticos mais detalhados em

⁷ Deliberação da CMP, que aprovou por unanimidade a proposta de revisão apresentada.

⁸ PP do Bacelo (3,11 ha), PP Marquês de Pombal (4,34 ha), PP Quinta do Canastra (14,14 ha), PP Museu da Música (2,27 ha) e o PP Pinheiro Grande (11,52 ha).

diversas classes de espaços⁹. A escassez de atividade de planeamento urbanístico enquadrada em planos de urbanização e de pormenor não permite que assumam a sua função de instrumentos de planeamento territorial mais adequados a assegurar a contenção dos perímetros urbanos.

Anexo 5

Em sede de contraditório, sobre este assunto, a autarquia referiu que, da sua experiência, face à morosidade e complexidade da elaboração e aprovação de planos de maior detalhe, estes traduzem-se *“em soluções de alguma ineficácia face às dinâmicas do território, em especial os PP, que se têm revelado instrumentos algo rígidos e pouco conciliáveis com a adoção de alguma flexibilidade nas soluções a implementar. No entanto, os planos iniciados que não conheceram a fase de aprovação acabaram muitas vezes por servir como orientação (necessariamente não impositiva nem vinculativa) à atividade de gestão urbanística, constituindo importantes “estudos urbanísticos”, cuja relevância, ademais, se transportou também para a proposta do futuro PDM (com a devida ressalva entre escalas)”*. Deste modo, o futuro PDM assenta num urbanismo operativo, *“propondo-se executar o Plano por via de operações urbanísticas correntes (pura aplicação de parâmetros definidos no plano) ou sistemáticas (não casuísticas, baseando-se na programação do Município) e delimitáveis por iniciativa municipal enquanto Unidades de Execução”*.

A autarquia acrescentou, ainda, que o futuro PDM apenas prevê a elaboração de quatro PU, destinados aos maiores aglomerados urbanos, que impõem maior complexidade e necessidade de integração. No que respeita a PP, a sua realização *“apenas será admitida em circunstâncias muito excecionais, no âmbito de processos de transformação do solo rústico para urbano motivados por empreendimentos excecionais determinados pelo interesse público nacional e situações de reconversão urbanística de Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI), e apenas e se esgotadas as possibilidades de realização mediante correntes mecanismos de gestão urbanística”*.

Atentas as considerações e justificações efetuadas pela autarquia em sede de contraditório, a conclusão relativa a esta matéria foi objeto de ajustamento.

Anexo 6

2.2. Regulamentos Municipais

2.2.1. Regulamento da Urbanização e Edificação do Município de Palmela

Da análise efetuada ao Regulamento de Urbanização e Edificação do Município de Palmela (RUEMP) inicialmente publicado no D.R. 2ª série, Nº 218, em 20/09/2003, objeto de alterações em 2010, 2014 e 2016^{10 11 12}, em vigor no período objeto da presente ação de controlo, destacamos o seguinte:

- A Autarquia ainda não operacionalizou a plataforma eletrónica, referida no artigo 8º-A do RJUE, com todas as funcionalidades previstas que permitam a tramitação eletrónica dos

⁹ V.g. artigos 7º, nº 4, 11º, nº 2, 14º, nº 3 e 15, nº 1 do RPDM.

¹⁰ Aprovada por deliberação da AM, de 8/04/2010, e publicado no DR, 2ª Série, n.º 73, de 15/04/2010.

¹¹ Aprovada por deliberação da AM, de 29/04/2014, e publicada no DR, 2ª Série, n.º 135, de 16/07/2014.

¹² Aprovada por deliberação da AM, de 26/01/2016, e publicada no DR, 2ª série nº 33 de 17/02/2016.

procedimentos/pretenções relativos a operações urbanísticas previstas no RJUE. Tal plataforma, além de conduzir a uma desmaterialização dos processos, potenciando uma maior interação com o cidadão e um melhor acompanhamento das diferentes fases do processo, facilitaria o desenvolvimento de procedimentos de controlo interno adequados à natureza das operações;

- Atendendo à inexistência de plataforma eletrónica, para os procedimentos de controlo prévio relativos à realização de operações urbanísticas, foi estabelecida, a partir de 01/08/2014, a obrigatoriedade de o requerimento e de os elementos instrutórios e complementares serem entregues em triplicado (dois em suporte de papel e outro em suporte digital), nos termos previstos no n.º 2, do artigo 6.º do RUEMP, até que se encontre operacionalizada a referida plataforma eletrónica;
- O Regulamento em vigor, republicado em 17/02/2016, reflete as alterações introduzidas no RJUE pelo Decretos-Lei n.ºs 136/2014, de 09/09, designadamente, no que respeita ao procedimento de comunicação prévia, que foi objeto de significativas alterações, e às medidas de tutela da legalidade urbanística, com a tipificação de novas medidas¹³, que necessitavam de concretização e execução em regulamento municipal¹⁴.

2.2.2. Regulamento de Taxas

Da análise efetuada ao Regulamento e Tabela de Taxas Municipais de Palmela (RTTM)¹⁵, temos a referir o seguinte:

- O RTTM contém a fundamentação económico-financeira relativa ao valor das taxas, refletindo, designadamente, os custos diretos e indiretos, os encargos financeiros, amortizações e investimentos previstos, em observância do disposto na alínea c), do n.º 2 do artigo 8.º do RGTAL;
- Foi efetuada a fundamentação das isenções e reduções de taxas, em termos subjetivos e objetivos, nos termos do disposto na alínea d), do n.º 2, do artigo 8.º do RGTAL, sendo ainda descrito o procedimento para a sua atribuição, bem como os órgãos competentes (artigos 8.º a 11.º);

¹³ Suspensão administrativa da eficácia do ato de controlo prévio e legalização de operações urbanísticas.

¹⁴ Vd. n.º 2 do art.º 3.º do RJUE, na redação dada pelo DL n.º 136/2014, de 09/09.

¹⁵ Regulamento n.º 596/2010 (documento base) e alterações promovidas pelo Regulamento n.º 409/2011, Aviso n.º 24313/2011, Aviso n.º 24314/2011, Aviso n.º 3702/2012, Regulamento n.º 365/2013, Regulamento 185/2014, Declaração de Retificação n.º 689/2014, Aviso n.º 14589/2014, Aviso n.º 2962/2015, Regulamento n.º 338/2015 até 18/02/2016, data em que entraram em vigor as alterações constantes do Aviso n.º 1931/2016 com republicação do texto integral do regulamento no DR, 2.ª série n.º 33 de 17/02/2016, tendo este sido alterado, no período abrangido pela auditoria, em consonância com os Avisos n.ºs 15364/2016, 12252/2017 e 15430/2017, respetivamente, publicados no DR, 2.ª Série, n.ºs 234 de 7/12/2016, 197/2017 de 12/10/2017 e 15430/2017 de 21/12/2017.

- A autoliquidação das taxas urbanísticas encontra-se prevista e regulada nos artigos 14º-A e 14º-B do RTTM, sendo disponibilizado para o efeito um simulador de taxas municipais¹⁶, no sítio da internet da CMP, para utilização dos munícipes e seus técnicos.

No entanto, a fórmula aplicável para efeitos de autoliquidação das taxas urbanísticas engloba alguma complexidade, o que pode gerar dúvidas e incertezas aos munícipes e dificulta a confirmação da correção dos valores obtidos com recurso ao simulador disponibilizado.

2.3. Gestão Urbanística

2.3.1. Competências

No âmbito do “Regulamento da Estrutura Orgânica Flexível” em vigor no Município de Palmela¹⁷, a gestão urbanística foi atribuída à Divisão de Administração Urbanística e ao Gabinete de Recuperação do Centro Histórico na respetiva zona de influência, reportando estas unidades diretamente ao Executivo municipal¹⁸.

As competências em matéria urbanística, próprias do PCM e da CM, no período em análise, foram delegadas e subdelegadas na Vereadora dessa área¹⁹, com exceção das que abrangem os atos e formalidades de carácter instrumental necessários ao exercício da competência decisória previstos no RJUE, cujo exercício foi subdelegado no Chefe de Divisão de Administração Urbanística²⁰.

2.3.2. Operações urbanísticas

Da análise efetuada aos 27 processos de operações urbanísticas selecionados constatou-se que, em regra, foram respeitadas as normas legais e regulamentares aplicáveis, nomeadamente, no que respeita à tramitação dos procedimentos, aos parâmetros urbanísticos previstos nos PMOT em vigor ou nos loteamentos, consoante os casos, e às cedências ao domínio público municipal para espaços verdes e equipamentos e compensações.

Registámos, no entanto, as seguintes insuficiências:

- a) Falta de pedido ou de emissão de autorização de utilização, não obstante já ter terminado o prazo fixado na licença e/ou admissão da comunicação prévia para a conclusão da obra:
 - i. No âmbito do processo nº E 5241/2016, foi emitido, em 25/01/2017, o alvará de licenciamento de obras de construção nº 6/2017, para construção de um armazém (com área de implantação de 879.40 m² e de construção 1235,40 m²) e muro de vedação com via

¹⁶ Tendo por base a folha de cálculo em excel, concebida em sintonia com o regulamento e tabela de taxas municipal em vigor desde 2010 e com alterações introduzidas nomeadamente, em 2016.

¹⁷ Publicado no DR, 2ª Série, n.º 66, de 05/04/2016.

¹⁸ Vd. Artigos 17º e 22º do Regulamento da Estrutura Orgânica Flexível.

¹⁹ Vd. Despachos de delegação e subdelegação do PCMP nºs 04/2014, 19/2016 e 34/2017, respetivamente, de 02/01/2014, 06/04/2016 e de 30/10/2017.

²⁰ Vd. Despachos de subdelegação de competências nºs 13/2014, 27/2016 e 45/2017, respetivamente, de 03/01/2014, 06/04/2016 e 31/10/2017.

pública (45,90 m), com o prazo de 12 meses (até 25/01/2018), sem que, até à data do início da presente ação de controlo, tivesse sido requerida a autorização de utilização, o que indiciava que poderia ter ocorrido a utilização do armazém sem a respetiva autorização ou que as obras não tinham sido concluídas no prazo fixado na licença sem que a responsável municipal tivesse declarado a caducidade desta.

Em contraditório, a autarquia esclareceu que a edificação em causa se encontra concluída, mas que após a notificação da titular do processo, a 21/06/2017, de que dispunha de 30 dias para requerer a autorização de utilização, o processo foi, *“por lapso dos serviços, enviado para o arquivo, contrariando inadvertidamente o despacho, de 17/05/2017, que determinava a remessa da matéria também para o Gabinete de Fiscalização”*. Contudo, *“foi recentemente reportada a matéria ao Gabinete de Fiscalização do Município, na perspetiva de que, mediante verificação de ilícito, seja levantado o respetivo auto de contraordenação por utilização do edifício sem a necessária autorização de utilização”*.

- ii. No âmbito do processo nº E 6463/2015, relativo à legalização parcial de um armazém destinado à prestação de serviços (registo de CP nº 13/2016, de 13/04), a Camara Municipal fixou o prazo de um mês, tendo-se verificado que, até à data das verificações realizadas nesta ação de controlo, não tinha sido requerida nem emitida autorização de utilização, o que indiciava, à semelhança da situação anterior, a utilização sem a respetiva autorização.

Em sede de contraditório, a autarquia esclareceu que o pedido de autorização de utilização foi deferido por despacho do PCM, de 22/12/2020, *“perspetivando-se para breve a emissão do correspondente título”* e que a situação relativa à edificação sem a respetiva licença foi objeto de processo de contraordenação (247/CO/2015)²¹ da qual resultou uma decisão condenatória, a 24/11/2020. Contudo, em relação à utilização sem autorização a autarquia não se pronunciou concretamente, não se afigurando que, ocorrendo, tivesse sido considerada para efeitos contraordenacionais²².

Anexo 6

- b) Desconformidade entre o valor da cércea constante do alvará de obras de construção n.º 51/2017, de 30/06 (7,3 m) e o valor aprovado (6,5 m), por despacho da Vereadora do pelouro, de 27/04/2017, no âmbito do processo E 2971/2016.

De acordo com este despacho, o pedido de licenciamento foi aprovado nos termos e fundamentos constantes da informação técnica de 26/04/2017, com os aditamentos de 27/04/2017, elaborados por uma arquiteta da Divisão da Administração Urbanística, e da informação técnica de 03/04/2017, na qual se concluiu que a proposta apresentada, depois de retificações efetuadas pelo requerente, nomeadamente, quanto à cércea, que foi ajustada à altura máxima de 6,5 m

²¹ Nos termos da alínea a), do nº 1 do art.º 98º do RJUE.

²² Cfr. alínea d), do nº 1, do art.º 98º do RJUE.

admitida pelo artigo 20º do Regulamento do PDM, cumpria os parâmetros urbanísticos previstos para a zona.

Em contraditório, a autarquia reconheceu a existência de um lapso na inscrição do valor da cêrcea no alvará de construção e informou que, em deslocação ao local, após verificação topográfica, se confirmou que, materialmente, a cêrcea se encontra em conformidade com o prescrito no despacho de 27/04/2017 e de acordo com as telas finais, tendo, entretanto, sido promovido um aditamento de retificação ao título.

- c) No mesmo processo, registou-se que, não obstante o prazo de execução da obra aprovado ser de 12 meses, o pedido de autorização de utilização foi apresentado dois meses e meio depois da emissão do alvará de obras de construção, tendo sido emitido o alvará de autorização de utilização n.º 109/2017, a 13/12, o que indicia que as obras de edificação se iniciaram antes do respetivo licenciamento, constituindo essa situação contraordenação, nos termos previstos na alínea a), do nº 1, do artigo 98º do RJUE.

De referir, ainda, o seguinte:

- As taxas urbanísticas objeto de notificação, aos titulares dos processos, são previamente verificadas/conferidas por um segundo trabalhador e/ou responsável, não se tendo apurado discrepâncias para correção;
- As informações técnicas evidenciam a conformidade ou desconformidade com os PMOT aplicáveis, através de uma apreciação casuística entre os parâmetros urbanísticos do projeto apresentado e os admitidos pelos referidos instrumentos de gestão territorial.

2.4. Fiscalização municipal e contraordenações urbanísticas

2.4.1. Nesta matéria, importa salientar os seguintes aspetos, no que respeita a competências:

- ✓ A competência em matéria de fiscalização municipal²³ é assegurada pelo Gabinete de Fiscalização Municipal (GFM), que está integrado no Departamento de Administração e Desenvolvimento Organizacional²⁴, dispendo de 6 fiscais afetos não só à área de urbanismo como às restantes áreas da autarquia;
- ✓ O Município não dispõe de Regulamento Municipal de Fiscalização a definir o quadro orientador e disciplinador dos procedimentos a adotar, indispensáveis à eficácia da fiscalização;
- ✓ Em matéria contraordenacional, as competências foram exercidas em delegação, no caso da tomada de decisão final nos processos, pelos Vereadores a quem foi atribuída a área

²³ V.g. verificar o cumprimento das disposições legais e regulamentares nas áreas do urbanismo, verificar o cumprimento das intimações e embargos determinados pela CMP e elaborar autos de notícia das infrações e encaminhá-los internamente.

²⁴ Vd. art.º 5º do Regulamento dos Cargos de Direção Intermédia de 3º Grau, publicado no DR, 2ª Série, nº 66, de 05/04/2016.

respetiva²⁵, e subdelegação, pelo responsável do Gabinete Jurídico, no caso da instrução e execução da decisão final^{26 27}, em que se inclui a remessa dos processos ao Ministério Público, em sede de recurso e execução judicial de coimas e custas.

2.4.2. O quadro seguinte apresenta a situação, em 30 de setembro de 2018, dos processos instaurados no período abrangido pela ação²⁸, bem como dos processos anteriores a 2016 que estavam pendentes no início desse ano:

Figura 1 - Evolução do nº de processos de contraordenação urbanística

Período	N.º dos Processos Pendentes (anteriores a 2016) e Instaurados	N.º dos Concluídos em 2016	N.º dos Concluídos em 2017	N.º dos Concluídos em 2018	N.º dos Pendentes no final de setembro de 2018
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(7)=(2)-(3+4+5)
Processos anteriores a 2016, pendentes no início de 2016	521	23	137	55	306
Instaurados em 2016	60	0	2	1	57
Instaurados em 2017	73		0	0	73
Instaurados em 2018 (até 30 de setembro)	67			0	67
N.º total de Processos	721	23	139	56	503

Fonte: Dados fornecidos pelo Gabinete Jurídico

Da análise do quadro anterior resulta que:

- ✓ Entre 01/01/2016 e 30/09/2018, foram instaurados 200 procedimentos de contraordenação relacionados com ilegalidades urbanísticas e, a 30/09/2018, encontravam-se pendentes 503 processos, dos quais 306 respeitantes a anos anteriores a 2016, o que indicia alguma ineficácia da fiscalização e que agrava significativamente o risco de prescrição dos processos.
- ✓ O número de processos pendentes manteve-se sem variações significativas, uma vez que passou de 521, no início de 2016, para 503, no final de setembro de 2018, registando-se 218 processos concluídos no período em referência, dos quais 215 são anteriores a 2016.

O quadro seguinte evidencia que o número de processos arquivados por prescrição é elevado, representando 46% dos processos concluídos no período em análise, o que resulta da falta de celeridade na instrução e morosidade na decisão dos processos:

²⁵ Vd. Despachos nºs 2/2014 e 35/2017.

²⁶ Vd. Despachos nºs 7/2014, 24/2014, 39/2016, 39/2017 e 54/2017.

²⁷ Cfr. artigo 6.º, n.º 2.4, alíneas b) e d) do Regulamento dos Cargos de Direção Intermédia de 3º Grau, publicado no DR, 2ª série no 66, de 05/04/2016, que revogou o regulamento anterior (Despacho nº 178/2014, publicado no DR, 2ª série nº 3 de 03/01/2014).

²⁸ Instaurados entre 01/01/2016 e 30/09/2018.

Figura 2 – Universo de contraordenações

ANOS	Em tramitação (anteriores a 2016) e instaurados	Arquivados por prescrição	Arquivados com outros fundamentos	Admoestação	Coimas	Total
Anteriores a 2016*	306	100	77	13	25	521
2016	59	0	1	0	0	60
2017	73	0	0	0	0	73
2018	67	0	0	0	0	67
N.º total de processos	505	100	78	13	25	721

*Instaurados entre 2001 e 2015

Fonte: Dados fornecidos pelo Gabinete Jurídico

2.4.3. Dos resultados da análise de 20 processos de contraordenação que integram a amostra para verificação da sua tramitação processual, destaca-se o seguinte:

- ✓ Especificamente quanto à falta de celeridade na instrução/decisão dos processos de contraordenação, importa referir que apenas em seis processos²⁹ foi efetuada, até à data das verificações, a notificação dos respetivos arguidos, para exercício do direito de audição e defesa, dos quais só três apresentaram defesa³⁰. Acresce que todos os processos se encontravam sem decisão final.

De notar, que a ocorrência de largos períodos de tempo sem qualquer impulso processual põe em causa o princípio da celeridade processual, previsto no artigo 57º do CPA, e é potenciadora do risco de extinção dos procedimentos de contraordenação por prescrição, como se verifica, aliás, no Município, conforme acima referido, para além de não contribuir para o oportuno desincentivo de comportamentos ilícitos.

Apesar dos esclarecimentos prestados verbalmente por responsáveis do setor das contraordenações, não foi possível concluir de forma clara sobre os motivos que estiveram na origem da falta de decisão e, subsequente, prescrição de um número acentuado de processos.

Saliente-se, sobre a matéria, que, perante a existência de factos consubstanciares de ilícitos de natureza contraordenacional, a instauração e decisão dos respetivos processos são obrigatórias, por se tratar de poderes vinculados, que devem ser exercidos em respeito pelo princípio da legalidade da atuação da Administração, não podendo agir-se, neste campo, com base em critérios de conveniência e de oportunidade, sob pena de violação

²⁹ Processos 42/CO/2016, 20/CO/2017, 25/CO/2017, 63/CO/2017 e 45/CO/2018.

³⁰ Processos 42/CO/2016, 25/CO/2017 e 63/CO/2017.

dos princípios da igualdade e da imparcialidade, o que é suscetível de configurar indícios de ilícito penal³¹.

Em sede de contraditório, a autarquia esclareceu que, para a melhoria da resposta ao volume de processos de contraordenação, *“ainda em 2017, foi iniciado um trabalho de conceção de Mapa de Controlo Prescricional”*, implementado através da Comunicação de Serviço, de 18/02/2018, constituindo uma solução de ordem metodológica que obriga a um *“aturado registo informático de todos os processos, de forma a gerir e cumprir os prazos de tramitação, garantindo maior controle dos processos e de todas as ações executadas”*, que visa ainda contribuir para a diminuição do risco de prescrição.

- ✓ Com exceção da infração a que se refere o processo nº 230/CO/2016³², encontram-se sem a correspondente reposição da legalidade urbanística todas as infrações, decorrendo, à data das verificações, diligências com vista à legalização em apenas quatro situações³³.

De referir, que não obstante a regularização da situação ou a intenção manifestada pelo infrator de vir a legalizar a obra executada, como consta da defesa apresentada no processo 42/CO/2016, por exemplo, o processo de contraordenação não pode ser arquivado, uma vez que, estando o procedimento contraordenacional sujeito aos princípios da legalidade e da tipicidade³⁴, a prática de qualquer dos ilícitos previstos no art.º 98.º do RJUE é punível como contraordenação, independentemente das eventuais medidas de tutela de legalidade urbanística adotadas, sob pena de se estar a incentivar, desse modo, a realização de obras ilegais.

Anexo 3

Sobre a área das contraordenações, a autarquia destacou, ainda, no âmbito do contraditório, o esforço, em termos de gestão, que tem desenvolvido para conferir maior celeridade aos procedimentos e reduzir as pendências através, designadamente, da afetação de recursos humanos e da decisão de proporcionar aos juristas instrutores um regime de exclusividade de funções associadas aos procedimentos contraordenacionais.

A autarquia salientou, também, que as medidas adotadas *“lograram óbvios ganhos de eficiência”* e uma *“capacidade de tramitação assinalavelmente mais elevada na comparação com a realidade observada em 2018”*, atento o número de processos instaurados a partir de 2016 já com decisão (82 processos, dos 217 instaurados entre 2016 e 2018).

Anexo 6

³¹ Vd. artigo 11º da Lei nº 34/87, de 16 de julho.

³² Regularização através do processo de obras E-139/2011, tendo já sido emitida a autorização de utilização em 13/12/2017.

³³ Processos nºs 20/CO/2017, 25/CO/2017, 265/CO/2017 e 125/CO/2018.

³⁴ Cfr. artigos 2º e 43º do RGCO.

2.5. Medidas de tutela de legalidade urbanística

No período abrangido pela presente ação foram aplicadas 161 medidas de tutela da legalidade urbanística, conforme ilustra o quadro seguinte:

Figura 3 - Universo das Medidas de tutela da legalidade aplicadas (2016/2018)

Anos dos processos	Embargo	Audiência Prévia p/ demolição	Posse administrativa	Demolição	Cessaçãoda atividade	Total
Anteriores a 2016	02	58	0	23	0	83
2016	15	5	0	1	0	21
2017	19	5	0	0	0	24
2018	31	2	0	0	0	33
Total	67	70	0	24	0	161

Fonte: Dados facultados pelo Gabinete de Fiscalização Municipal (GFM)

Assim, do quadro supra resulta que a CMP utilizou o embargo em 67 situações, tendo, ainda, realizado 70 audiências prévias com vista à tomada de decisão de demolição e decidido a demolição em 24 situações³⁵.

Da análise efetuada aos processos de embargo selecionados, ressalta que:

- ✓ Tem sido efetuada a comunicação dos embargos³⁶, bem como a sua cessação ou caducidade, à competente Conservatória do Registo Predial, e às entidades responsáveis pelos fornecimentos de energia elétrica, gás e água (vd. artigos 102.º-B, n.º 8, e 103.º, n.º 3, do RJUE respetivamente).
- ✓ À data das verificações, encontravam-se por regularizar as situações que desencadearam a aplicação das medidas de tutela da legalidade, mais concretamente embargos, nos processos n.ºs 517/FIS/2008, 201/FIS/2016, 164/FIS/2016, 464/FIS/2016, 276/FIS/2017, 504/FIS/2017 e 149/FIS/2018, apesar de já terem sido promovidas diligências pela Autarquia e pelos visados nesse sentido.

No que concerne ao processo n.º 276/FIS/2017, a obra edificada, a que respeita o pedido de legalização (processo de obra E-4105/2018), insere-se em espaço classificado como área verde livre urbana, regulada no artigo 12º, nº 8 do RPDM, onde é interdito construir, tendo a CM notificado o requerente³⁷ da intenção de indeferir o pedido formulado.

Anexo 4

Em contraditório, a autarquia pronunciou-se sobre o tempo decorrido para regularização das situações visadas, alegando a respetiva complexidade urbanística, o facto de a “*reposição da legalidade depender, concomitantemente, da tramitação processual noutras unidades orgânicas do Município, sob impulso dos*

³⁵ Cujas efetivação depende da adesão dos visados e, na situação de recusa destes, da disponibilidade dos serviços camarários.

³⁶ O registo do embargo de obra visa dar a conhecer a existência do facto (embargo), isto é, publicitar a medida de tutela da legalidade urbanística adotada pela CM por forma a permitir que terceiros (potenciais adquirentes e entidades financiadoras) tenham conhecimento prévio e fidedigno da situação do imóvel, e assim garantir a segurança do comércio jurídico imobiliário.

³⁷ Ofício n.º 3766/2018, de 8/11/2018.

interessados e dependentes da completa instrução” e de se tentarem esgotar todas as possibilidades com vista à legalização da operação urbanística, uma vez que a demolição constitui a “ultima ratio”, o que “dilata a prática de atos repositivos deste cariz e os seus efeitos jurídicos”.

Acrescentou, no tocante, à proposta formulada pela IGF-Autoridade de Auditoria no projeto de relatório sobre esta matéria, que a autarquia tem em desenvolvimento, desde junho de 2020, um procedimento interno, ainda em fase de parametrização, para efeitos, nomeadamente, de aplicação das medidas de reposição da legalidade urbanística, *“sequenciando ações convocáveis à fiscalização, os seus intervenientes em cada fase e os modelos utilizados para a sua prossecução, necessariamente mais céleres em matéria cautelar e de embargos”*, e que tem vindo a ser reforçada a utilização dos meios informáticos, *“identificando a existência de um mapa/ listagem de processos extraível a partir da aplicação informática FIS, com o seu estado de tramitação no que reporta à reposição da legalidade, que permite o maior controlo das tarefas e prazos decorrentes em cada momento, carecendo no entanto de atualização informática”.*

Anexo 6

2.6. Controlo Interno

2.6.1. Regulamento de Controlo Interno

O Regulamento do Sistema de Controlo Interno (RSCI), em vigor no Município de Palmela, foi aprovado em 28/04/2010, por deliberação da CMP.

O RSCI integra um conjunto de regras e procedimentos que visam *“normalizar as ações de acompanhamento das atividades do Município, com vista a reforçar a confiança nas contas, registos e documentos de suporte”.*

Constatámos que o RSCI não prevê quaisquer procedimentos específicos relacionados com a regulamentação e gestão urbanística, incluindo os relativos à liquidação das taxas, nem com a fiscalização urbanística, os processos de contraordenação e as medidas de tutela de legalidade.

Por outro lado, este Regulamento carece de atualização para permitir a incorporação dos necessários ajustamentos decorrentes da atual estrutura orgânica da Autarquia e das alterações jurídicas, entretanto, introduzidas na atividade das Autarquias, designadamente da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, do Código dos Contratos Públicos e do RJUE.

Em contraditório, a autarquia esclareceu que já se encontra a preparar o processo de alteração do RSCI, *“prevendo-se a sua conclusão e conseqüente aprovação até ao final do primeiro semestre de 2021”* e que aquele documento irá integrar mecanismos de controlo interno em matéria de gestão urbanística.

No âmbito da presente ação, detetaram-se algumas insuficiências de controlo interno descritas nos pontos supra deste relatório, das quais se destacam:

- ✓ A tramitação dos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas ainda não é efetuada através de plataforma eletrónica, que não se encontra operacionalizada, estando os processos materializados em suporte de papel.

Sobre este aspeto, a autarquia, em sede de contraditório, referiu que, em 2017, foi convidada pela Agência de Modernização Administrativa (AMA) a ser o Município piloto no projeto de disponibilização, no Balcão do Empreendedor/ Portal do Cidadão, de pretensões relativas às operações urbanísticas, contudo, devido a insuficiências da própria plataforma, tal não se concretizou, pelo que, retomou a decisão, suspensa pelo convite da AMA, de aquisição de um produto aplicacional tendente à desmaterialização total dos procedimentos urbanísticos, cuja efetivação está prevista para breve.

- ✓ Dificuldades na efetivação da autoliquidação das taxas, atenta a complexidade das fórmulas utilizadas.

Com efeito, a complexidade da fórmula que procura determinar o valor final das taxas urbanísticas, como resultado, quer de valores pré-definidos no regulamento³⁸, quer de variáveis próprias de cada pretensão, pode dificultar a compreensão e a utilização da mesma por parte dos municípios³⁹.

Em sede de contraditório, a autarquia reconheceu a complexidade da execução da autoliquidação das taxas e esclareceu que, por esse facto, disponibiliza *on-line* um simulador (e o IBAN do Município) de apoio à autoliquidação, e está a proceder a uma profunda alteração ao Regulamento e Tabela de Taxas Municipais, aprovada por deliberação da CMP, de 17/07/2019, que tem em vista, entre outros objetivos, *“rever a forma de cálculo das taxas, simplificando as fórmulas associadas ao seu apuramento para que a sua aplicação seja mais intuitiva, agilizando assim os procedimentos de liquidação e de autoliquidação de taxas”*.

Face ao exposto, pela autarquia, em sede de contraditório, procedemos a ajustamentos na conclusão e proposta referente a esta matéria.

Anexo 6

2.6.2. Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas

O Município de Palmela dispõe de um Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas (PPRGIC)⁴⁰, aprovado pela CMP, em 28/04/2010, tendo sido efetuada a sua remessa a diversas entidades, incluindo a IGF-Autoridade de Auditoria, em 19/05/2010.

O Plano identifica os riscos de corrupção associados às diferentes unidades orgânicas, a que faz corresponder as medidas para a sua prevenção, e identifica os responsáveis pela respetiva implementação.

Contudo, as medidas não se encontram calendarizadas e não foram previstos, sendo caso disso, meios específicos para a implementação dessas medidas.

³⁸ Benefícios concedidos pelo licenciamento, da execução, reforço e manutenção de infraestruturas e a compensação do município pela ausência de cedências obrigatórias para equipamentos e espaços verdes de utilização coletiva.

³⁹ Vd. a este propósito as fórmulas do N.º 3, alínea b), Cap. X, N.º 23.º do Cap. X e N.º 24 do Cap. X todos do RTTM.

⁴⁰ Em cumprimento da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 01/07/2009.

A não afetação de meios ao controlo do cumprimento das medidas previstas no Plano e a falta da respetiva calendarização poderão explicar o baixo grau de execução das medidas (foram executadas menos de 1/3 das medidas previstas⁴¹), passados dez anos desde a aprovação do Plano.

Quanto à monitorização do PPRGCIC, está prevista a “*sua análise anual*”, sem se especificar os termos em que seria efetuada, verificando-se a ausência, desde a aprovação do Plano, de qualquer documento e/ou relatório relativo à sua execução.

De notar, por outro lado, que o Plano ainda não foi sujeito a qualquer revisão, não obstante as alterações legislativas, entretanto, ocorridas, bem como a alteração à estrutura orgânica da CMP.

Segundo informação transmitida por dirigentes da autarquia, encontrava-se em curso, durante a fase de verificações, a recolha de contributos dos dirigentes dos vários serviços, tendo como referência uma pré-proposta da Gabinete de Planeamento e Auditoria, visando a adequação do Plano à nova estrutura orgânica e à legislação em vigor.

A autarquia, em contraditório, adiantou que o Município já iniciou a preparação do processo de alteração ao PPRGCIC, “*dispondo de projeto de plano para discussão e validação pelos serviços municipais, prevendo-se a sua conclusão e conseqüente aprovação até ao final do primeiro semestre de 2021*”, pelo que se ajustou a proposta referente a esta matéria.

3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS

Em face do exposto, as principais conclusões da presente ação de controlo, bem como as propostas que formulamos ao Presidente da Câmara Municipal de Palmela, são as seguintes:

3.1. Conclusões	3.2. Propostas
<p>C1. Desde a publicação do PDM, em 1997, o MP elaborou e aprovou três Planos de Urbanização e cinco Planos de Pormenor, abrangendo estes apenas 1% da área urbana prevista naquele PMOT. Constata-se, assim, uma reduzida atividade de planeamento territorial com base em planos de ordenamento do território de maior detalhe, tendo a autarquia, esclarecido, em contraditório que, face às dinâmicas do território, estes PMOT têm-se revelado pouco conciliáveis com as soluções a implementar e que, por isso, o futuro PDM assenta num urbanismo operativo, prevendo a elaboração</p>	<p>P1. Promover com celeridade as diligências que dependam do próprio Município com vista à conclusão da revisão do PDM.</p>

⁴¹ De acordo com informação prestada pelo Gabinete de Planeamento e Auditoria (GPA) da CMP durante a fase de verificações.

3.1. Conclusões	3.2. Propostas
<p>de planos de maior detalhe em situações excecionais</p> <p>Acresce que o PDM está em processo de revisão desde 2003, tendo a autarquia informado, em contraditório, que prevê que a emissão de parecer e a concertação da proposta de revisão com as entidades da Comissão Consultiva, bem como a Discussão Pública da proposta com a população, possam ocorrer durante o primeiro semestre de 2021.</p> <p>(vd. ponto 2.1.)</p>	
<p>C2. Numa amostra de 27 operações urbanísticas verificámos que, em regra, foram respeitados os PMOT aplicáveis. Registamos, no entanto, o seguinte:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ No processo E-5241/16 apesar de já ter terminado o prazo para conclusão da obra, ainda não foi requerida a autorização de utilização, tendo a situação sido reportada ao Gabinete de Fiscalização, para efeitos contraordenacionais, apenas no decurso do contraditório; ✓ No processo E-6463/2015, o pedido de autorização de utilização apenas foi deferido a 22/12/2020, o que indicia a utilização do edifício sem a respetiva autorização, não decorrendo da resposta da autarquia em contraditório, que esse facto tivesse tido efeitos contraordenacionais; ✓ No processo E-2971/2016, existia uma desconformidade entre o valor da cércea constante do alvará de construção e o valor aprovado que, foi, entretanto, corrigida pela autarquia, que promoveu um aditamento de retificação do título. 	<p>P2. Controlar a eventual utilização dos edifícios sem autorização de utilização e enviar à IGF-Autoridade de Auditoria evidência da instauração de processos de contraordenação em relação às situações a que se referem os processos E-5241/2016 e E-6463/2015.</p> <p>P3. Assegurar que as especificações constantes dos alvarás correspondem aos parâmetros urbanísticos aprovados e fiscalizar a execução da obra em conformidade com as condições aprovadas.</p>

3.1. Conclusões	3.2. Propostas
<p>(vd. ponto 2.3.2.)</p> <p>C3. Entre 01/01/2016 e 30/09/2018, foram instaurados 200 processos de contraordenação, dos quais, apenas 3 foram concluídos. Os restantes 215 processos concluídos no período em referência são anteriores a 2016, o que traduz a inobservância dos princípios da celeridade processual e da igualdade, originando a prescrição do procedimento, como se verificou em 46% dos processos concluídos.</p> <p>Contudo, em contraditório, a autarquia informou a IGF-Autoridade de Auditoria sobre um conjunto de medidas que tem vindo a adotar, desde 2017, de forma a conferir maior celeridade aos processos de contraordenação, reduzir as pendências e evitar prescrições.</p> <p>(vd. ponto 2.4.)</p>	<p>P4. Reforçar o acompanhamento e monitorização sistemáticos dos processos de contraordenação, de modo a assegurar a sua célere tramitação/decisão e a prevenir os riscos de extinção dos procedimentos por prescrição.</p>
<p>C4. A ação de controlo evidenciou que dos 20 procedimentos contraordenacionais e das 8 medidas de tutela de legalidade analisados, 26 encontravam-se por regularizar, apesar do tempo decorrido desde o seu conhecimento, tendo a autarquia, em contraditório, destacado a necessidade de esgotar todas as possibilidades de regularização urbanística para justificar aquela demora e enunciado a implementação de algumas medidas para garantir um maior controlo dos procedimentos relativos à reposição da legalidade urbanística.</p> <p>(vd. pontos 2.4. e 2.5.)</p>	<p>P5. Reforçar os procedimentos de controlo interno que permitam identificar as situações em que é necessário aplicar as medidas de tutela adequadas (vg. legalização, demolição, cessação de utilização) para reposição da legalidade urbanística, nas situações ilegais ainda pendentes, que fundamentaram a instauração de processos de contraordenação e o embargo das obras.</p>
<p>C5. O RSCI não inclui procedimentos de controlo específicos no âmbito da gestão urbanística, mostrando-se desatualizado face às alterações orgânicas e legislativas. Além disso,</p>	<p>P6. Concluir a atualização da NCI em função da estrutura orgânica vigente e alterações legislativas ocorridas, de forma a contemplar mecanismos de controlo interno em matéria de gestão urbanística,</p>

3.1. Conclusões	3.2. Propostas
<p>detetaram-se algumas insuficiências de controlo, de que se destacam:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ A tramitação dos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas ainda não é efetuada através de plataforma eletrónica, que não se encontra operacionalizada; e ✓ Dificuldades na operacionalização da autoliquidação das taxas, atenta a complexidade das fórmulas utilizadas, encontrando-se o RTTM a ser alterado, tendo em vista, entre outros objetivos, a revisão da forma de cálculo das taxas. <p>(vd. ponto 2.6.1.)</p>	<p>assegurando a tramitação dos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas através de plataforma eletrónica e a efetiva autoliquidação das taxas urbanísticas.</p> <p>P7. Garantir, no âmbito da revisão do RTTM, a simplificação e clareza das fórmulas associadas ao apuramento das taxas urbanísticas, de forma a facilitar a respetiva liquidação e autoliquidação.</p>
<p>C6. O Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas (PPRGIC) aprovado em 2010, está desatualizado, não foi objeto de monitorização ou revisão, nem foram elaborados relatórios anuais sobre a sua aplicação e não foi prevista a calendarização das medidas nem a afetação de meios específicos à sua implementação, o que retirou eficácia a esse Plano que, segundo informação prestada em contraditório, se encontra em processo de alteração.</p> <p>(vd. ponto 2.6.2.)</p>	<p>P8. Concluir a revisão do Plano e garantir a calendarização das medidas que o integrem, a previsão dos necessários meios humanos, materiais e financeiros e assegurar a sua monitorização mediante a elaboração de relatórios anuais.</p>

4. ENCAMINHAMENTO

Após obtenção do despacho tutelar, nos termos do n.º 1 do artigo 15.º do DL n. 276/2007, de 31 de julho, e do n.º 1 do artigo 21.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da Inspeção-Geral de Finanças, o presente relatório e anexos devem ser enviados ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Palmela, após homologação tutelar, com menção expressa de:

4.1. Dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal;

4.2. Remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos previstos na alínea o) do nº 2 do artigo 35º do Anexo I à Lei nº 75/2013, de 12 de setembro; e

4.3. Informar a IGF- Autoridade de Auditoria, no prazo de 60 dias a contar da sua receção, sobre as medidas adotadas para concretização das propostas ainda não implementadas, juntando evidência documental, nos casos em que tal se justifique.

Pela Equipa,

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Operações urbanísticas analisadas
Anexo 2	Destaques analisados
Anexo 3	Contraordenações analisadas
Anexo 4	Medidas de tutela da analisadas
Anexo 5	PMOT em vigor
Anexo 6	Contraditório institucional – Resposta da entidade auditada