

ANEXO 13

CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL- Resposta da entidade auditada



Exma. Senhora
Subinspetora-Geral da IGF
Dr.^a Ana Paula Barata Salgueiro
Rua Angelina Vidal, n.º 41
1199-005 LISBOA

V/ Refª: V/ Comunic. de: N/ Refª: Oº 193
Pº 1.1.1. Data: 05-10-2015

Assunto: **Contraditório Institucional da Auditoria ao Município de Setúbal - Urbanismo
Processo: 2014/185/A5/400**

Exma. Senhora

No âmbito da auditoria realizada a Câmara Municipal de Setúbal, pela IGF - Inspeção-Geral de Finanças, foi apresentado projeto de relatório, com vista ao exercício do direito ao contraditório, no qual foram apresentadas conclusões e recomendações as quais nos suscita as considerações infra:

1. RELATIVAMENTE ÀS RECOMENDAÇÕES APONTADAS AO PLANEAMENTO URBANÍSTICO, NOS PONTOS 3.1. E 3.2. DAS CONCLUSÕES, FICAM AS MESMAS REGISTADAS:

Todavia, importa salientar que cabe à Câmara Municipal ponderar e decidir sobre a oportunidade de elaboração de planos municipais de ordenamento do território. A execução do Plano Diretor Municipal (PDM) não tem obrigatoriamente que ser efetuada através de planos de maior detalhe, existindo outros instrumentos previstos no quadro legal em vigor que a Câmara Municipal poderá optar para esse efeito (ex. loteamentos urbanos, unidades de execução).

Importa informar que, no âmbito dos trabalhos em curso da Revisão do PDM foram elaboradas projeções demográficas para o horizonte temporal do plano, que servem de suporte à definição do modelo territorial concelhio e à delimitação das reservas de solo urbano necessárias face à dinâmica demográfica atual e futura.



Acresce ainda dizer que, na estratégia da Revisão do PDM é dado um enfoque especial à reabilitação urbana e à colmatção de reservas de solo disponíveis no interior de áreas urbanas consolidadas. A este propósito, salienta-se que o atual Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão em Territorial apresenta-se muito exigente quanto à delimitação das áreas afetas à urbanização, tendo inclusivamente extinguido a categoria de solo urbanizável, de forma a contrariar a expansão urbana não programada.

2. QUANTO ÀS RECOMENDAÇÕES SOBRE AS TAXAS URBANÍSTICAS E INVESTIMENTO MUNICIPAL EM INFRAESTRUTURAS CUMPRE REFERIR QUE:

Nos pontos 3.3 e 3.4 relativos às taxas urbanísticas e investimento municipal em infraestruturas, recomenda a IGF que a autarquia pondere a alteração à TRIU, de modo a reforçar o seu contributo para o financiamento municipal em infraestruturas urbanísticas, questão que irá ser analisada na próxima revisão à tabela de taxas.

3. QUANTO ÀS RECOMENDAÇÕES SOBRE OS REGULAMENTOS MUNICIPAIS, AUDITADOS, TOMAMOS EM BOA NOTA AS RECOMENDAÇÕES APONTADAS:

Contudo, importa esclarecer relativamente ao ponto 3.6 que de facto a Câmara Municipal de Setúbal não desenvolveu nenhum procedimento específico de Alteração ao PDM para assegurar a conformidade com o Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROTAML), publicado em 2002, situação que é comum à generalidade, senão mesmo à totalidade, dos outros municípios da Área Metropolitana de Lisboa. Todavia, no âmbito da Revisão do PDM existe a obrigatoriedade de se assegurar essa conformidade, estando a ser desenvolvido trabalho nesse sentido, nomeadamente na delimitação da Estrutura Ecológica Municipal tendo por base as diretrizes definidas no PROTAML relativamente à Estrutura Regional de Proteção e Valorização Ambiental.

Esclarece-se ainda a propósito do Regulamento de Edificação e de Urbanização do concelho de Setúbal que foi constituída uma equipa de trabalho, que irá adaptar este regulamento municipal a nova legislação, que entrou em vigor em 07/01/2015, com



Decreto – lei n.º 136/2014 de 9 de setembro e, que se pensa era revisto até ao final de 2015.

4. QUANTO AS RECOMENDAÇÕES APONTADAS À GESTÃO URBANÍSTICA, NOS PROCESSOS DE OBRAS N.ºS 24/2013, 46/2012 E 101/2008 E NO PROCESSO NO LOTEAMENTO N.º 939/99, CUMPRE ESCLARECER O SEGUINTE:

Processo de Obras n.º 24/2013:

No âmbito da referida auditoria, foi colocada, pela IGF, a questão do incumprimento da obrigatoriedade de garantir 2 lugares de estacionamento para cargas e descargas, conforme determina a alínea b) do art.º 118.º do Regulamento do PDM.

Relativamente a esta questão considera-se de referir que pese embora a alínea b) do art.º 118.º do Regulamento do PDM preveja a capitação de 1 lugar para cargas e descargas por 500m² de área bruta de construção para os edifícios e áreas destinadas a comércio retalhista (o que não é o caso), no parecer prestado pela DIPU é mencionado o facto do edifício se destinar a restauração e não a comércio de retalho e que, sendo a área bruta de construção de 540m², se considerou apenas a necessidade de salvaguardar apenas 1 lugar para cargas e descargas.

Por outro lado, e no que diz respeito às áreas de estacionamento destinadas aos utentes do estabelecimento, atento ao disposto no referido artigo do regulamento do PDM e face à área bruta de construção do edifício, deveriam ser garantidos 13 lugares (2,5 lugares/100m² de área bruta).

Contudo, no projeto apresentado este valor é largamente ultrapassado, uma vez que são propostos 31 lugares de estacionamento exterior, dos quais 3 são destinados a pessoas com mobilidade reduzida e dois para famílias com crianças de colo.

Parece-nos ainda de mencionar o facto de que em reuniões realizadas com o promotor face às questões colocadas relativamente às áreas de estacionamento, foi referido por parte daquele que as cargas e descargas eram efetuadas no período da manhã e que, dadas



características do estabelecimento, 1 lugar para cargas e descargas garantia o adequado funcionamento do estabelecimento e não colocava em causa a circulação e estacionamento no local.

Pelo que, foi considerado aceitar as áreas e lugares de estacionamento propostos, privilegiando assim as áreas destinadas aos utentes do estabelecimento de restauração em detrimento das áreas para cargas e descargas.

Acresce referir que, sendo de 40m² o excesso de área de construção verificado (0,08%) para cálculo do número de lugares a ficar afeto a cargas e descargas, foi este valor considerado desprezível para contabilização de mais um lugar destinado para o efeito.

Face ao acima exposto, entende-se não ser necessário promover pela conformação da operação urbanística em causa, por se considerar que o despacho exarado pelo Sr.º Vereador do Urbanismo de 21/08/2013, o qual foi sustentado pelas razões acima mencionadas, está válido e é eficaz, por não violar qualquer regra regulamentar.

Processo de Obras n.º 46/2012:

No âmbito da referida auditoria, concluiu a IGF, no ponto 3.10 o seguinte: “ *não foram observados os parâmetros urbanísticos previstos no IGT aplicável, nomeadamente área máxima de ocupação, cêrcea máxima admitida e número de pisos (...).*”

Relativamente a esta questão considera-se de referir que a operação urbanística em causa respeita a ocupação do domínio público hídrico destinada a equipamento de apoio de praia, integrado no plano de praia (tipo II – praia da figueirinha) no âmbito do POOC Sintra Sado.

O procedimento em apreço foi submetido no período de vigência do Decreto – lei n.º 26/2010 de 30 de março, que procedeu à alteração do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, e nos termos do qual as obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração ou demolição nas áreas de servidão administrativa integradas no domínio hídrico, Rede Natura 2000 e áreas protegidas, como é o caso em apreço, se encontram sujeitas ao procedimento de comunicação prévia, ainda que com consulta às entidades competentes.



MUNICÍPIO DE SETÚBAL
CÂMARA MUNICIPAL
Presidência

Conforme documentação constante no processo, o pedido (comunicação prévia) foi instruído com projeto aprovado pela APA, no âmbito do disposto no POOC e Lei da Água, que informa ter promovido as consultas às entidades competentes, de cujos pareceres junta cópia.

No âmbito da apreciação técnica, efetuada no estrito âmbito das competências deste município, e ainda que não o sendo legalmente exigível, foi questionada a APA sobre a observância dos parâmetros urbanísticos estabelecidos no respetivo plano de praia, conforme correio eletrónico que constitui o doc. 46 do volume III do processo.

Informou aquela entidade, que a operação urbanística em causa foi enquadrada nas medidas de exceção prevista no n.º 4 do art.º 64.º do POOC Sintra-Sado (RCM 86/2003 de 25/06), e nos termos do qual as áreas máximas indicadas no plano de praia podem ser acrescidas até ao limite de 50% quando se trate de construções existentes, que pelas suas características construtivas e arquitetónicas sejam suscetíveis de serem mantidas sem a necessidade de alterações profundas.

Em anexo ao correio eletrónico, a APA envia cópia de ofício endereçado ao explorador e titular do processo informando que *"a manutenção da estrutura se encontra prevista no POOC Sintra Sado com as devidas adaptações"*. No mesmo ofício é reconhecida a situação irregular da construção existente, admitindo a possibilidade de regularização nos termos do art.º 89.º do Decreto – lei n.º 226-A/2007.

Esclarecida esta questão, e competindo à APA a aprovação do projeto no âmbito do disposto no POOC Sintra-Sado, nada obstava do ponto de vista legal à admissão da comunicação prévia e conseqüente realização dos trabalhos.

Face ao atrás exposto, julga-se que não deverá ser declarada a nulidade do despacho exarado em 6/11/2012, que aprovou a operação urbanística em causa, o qual foi sustentado pelas razões acima mencionadas.

4



Mais se esclarece que, concluída a obra, foi formulado pedido de autorização de utilização nos termos do art.º 62.º do RJUE através do requerimento nº 3338/13 de 17 de julho.

Contudo, foi detetada uma irregularidade na ligação dos sistema de drenagem pluvial e notificado o requerente à sua correção.

Através do requerimento n.º 2805/15 de 11 junho o requerente dá conhecimento da conclusão dos trabalhos de correção.

Recomenda ainda a IGF, neste processo, que se promova pela instauração do procedimento contraordenacional por ocupação do edifício sem a respetiva autorização de utilização, pelo que foi o mesmo remetido à Divisão de Fiscalização para apreciação.

Processo de Obras n.º 101/2008:

No projeto de relatório apresentado pela IGF, foram feitas várias recomendações, no âmbito deste processo, as quais foram, na sua maioria já, cumprida, devendo contudo esclarece-se o seguinte:

Quanto á falta de liquidação e cobrança da Taxa pela realização, Manutenção e Reforço das Infraestruturas Urbanísticas (TRIU), devida nos termos do art.º 45.º do Regulamento de Taxas e Outras Receitas Municipais do Município de Setúbal, relativa à construção do anexo de apoio agrícola, a mesma foi entretanto justificada e calculada, de acordo com a informação técnica de 07/05/2015, que foi notificada à titular do processo pelo ofício n.º 2215, expedido em 25/05/2015.

Entretanto, através do requerimento n.º 2285, de 13/05/2015, veio a titular do processo apresentar exposição e requerer a mudança de uso do apoio agrícola para habitação e o cálculo das respetivas taxas, encontrando-se este procedimento ainda a tramitar nestes serviços.



Contudo, quanto a este pedido, de mudança de uso do apoio agrícola para habitação, foi o mesmo já deferido, por se manterem cumpridos os parâmetros urbanísticos definidos no PDM para o local.

Tendo em conta ainda, as alterações ao projeto de arquitetura inicial, já aprovadas, tendo implicado as mesmas, alteração de uso, de estacionamento para habitação, ao nível do piso da cave da moradia, bem como, a mudança de uso agora solicitada, procedeu-se a um novo cálculo da TRIU aplicável, cujo valor total é de 7 517,02 € (sete mil quinhentos e dezassete mil e dois cêntimos).

Relativamente às dimensões do anexo agrícola, constantes nas Telas Finais anexas ao requerimento n.º 2727/13, de 03 de junho (e não requerimento n.º 2725/13 como mencionado no relatório de Auditoria), informa-se que as mesmas são iguais às das Telas Finais entregues com o requerimento n.º 2285/15, de 13 maio, no qual é solicitada a alteração de utilização, para habitação, do piso 0 do Anexo agrícola.

Quanto á utilização do piso da cave da moradia principal, o mesmo destina-se a estacionamento automóvel e arrumos, conforme planta de Telas Finais apresentada com o requerimento n.º 2285/15, de 13 maio.

Esclarecesse-se ainda que, o piso -1 do anexo, o mesmo destina-se a apoio agrícola, conforme planta de Telas Finais, apresentadas com o requerimento n.º 2285/15, de 13 maio.

Processo de loteamento n.º 939/99:

Foi aceite a recomendação da IGF e foi proposta a deserção do procedimento, nos termos do n.º 1 do art.º 132.º do Código do Procedimento Administrativo. No cumprimento dessa decisão foi dado um prazo de 10 dias, nos termos e para os efeitos do art.º 121.º do Código do Procedimento Administrativo, para que o titular do processo se pronuncie.



5. RELATIVAMENTE ÀS QUESTÕES SUSCITADAS NO ÂMBITO DA FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL, CONTRAORDENAÇÕES URBANÍSTICAS E MEDIDAS DE TUTELA DA LEGALIDADE CUMPRE ESCLARECER O SEGUINTE:

"Regulamento Municipal de Fiscalização"

Está em preparação um projeto de Regulamento visando colmatar essa lacuna, que será inclusivamente complementado por um Manual de Procedimentos para a tramitação processual das ações de fiscalização.

"Regulamento de liquidação e cobrança de custas processuais" nos processos de contraordenação

Está igualmente em estudo a melhoria da delimitação dos procedimentos de liquidação e cobrança de custas processuais tendentes à aprovação de um Regulamento, sendo de salientar que as custas processuais vêm efetivamente sendo cobradas nos termos do RGCO e da Tabela de Taxas do Município.

" Do quadro supra, ressalta alguma lentidão na instrução e decisão dos processos de contraordenação, pois num total de 469 instaurados ainda se encontram em tramitação 194, dos quais 17 de 2011 e 39 de 2012".

Relativamente a alguma lentidão apontada reconhece-se tal facto, não obstante ser importante contextualizar.

A obrigatoriedade de proceder à redução de trabalhadores, legalmente imposta desde 2011, e bem assim, à impossibilidade de abrir novos procedimentos concursais, ficou esta unidade orgânica com um grande défice de juristas, o que se tem repercutido no seu normal funcionamento.

4



Além disso, desde 2013 os juristas da SECOEF dão apoio jurídico no âmbito do Gabinete Jurídico, vendo-se forçados a responder a pedidos de análise de reclamações de taxas, responsabilidade extracontratual, pareceres no âmbito das competências municipais e apresentação de queixas-crime.

Ainda assim, deve-se salientar o facto de existirem zero processos prescritos em termos urbanísticos no período em apreço. O que denota, num quadro de pessoal diminuto e face ao volume de trabalho jurídico e de contraordenações, uma incessante gestão de tramitação processual com vista à extinção dos procedimentos em curso.

Também alguns dos processos que se encontravam pendentes na data em que os relatórios foram remetidos para o Exmo. Sr. Inspetor, careciam de pesquisa de moradas junto de outras Entidades, porque as cartas têm vindo devolvidas, e nem sempre se consegue obter o auxílio administrativo pretendido, conforme preconizado no nº 3, do art.º 54º, do RGCO (doc. 1), não se conseguindo notificar arguidos por paradeiros atuais desconhecidos ou por os mesmos se recusarem a receber as aludidas notificações (estão neste momento nestas condições 56 processos no período e na área urbanística em análise).

Acresce o facto de estar já contratado com os CTT o serviço de Notificação Registada Pessoal visando aumentar a garantia da eficiência nas Notificações.

" Existência de autos de notícia que não se encontram assinados pelos arguidos, não sendo indicada qualquer justificação para esse facto "

Os requisitos do auto de notícia são, por força do disposto no n.º 1, do art.º 41.º, do RGCO, os previstos no nº 1, do art.º 243.º, do CPP. Dele terão que constar os factos que constituem contraordenação, o dia, hora, local e circunstâncias em que a infração foi cometida e ainda tudo o que for possível averiguar acerca da identificação dos agentes e dos ofendidos, bem como os meios de prova conhecidos, nomeadamente as testemunhas que puderem depor sobre os factos. E nada mais. Nesse sentido ver acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 21-11-2007, disponível em www.dgsi.pt, entre outros.

9



MUNICÍPIO DE SETÚBAL
CÂMARA MUNICIPAL
Presidência

Face ao exposto, o auto não tem que ser assinado pelo arguido nem carece de justificação legal o mesmo não estar assinado,

"Os processos 187/CON/2012 e 90/CON/2012, que apresentam factualidade e enquadramento legal idênticos foram objeto de tratamento decisório distinto."

Pesquisado o processo 187/CON/2012 verifica-se que o mesmo não corresponde a infração urbanística mas a infração por incumprimento de horário, pelo que quanto a este facto invocado não pode ser exercido o direito do contraditório.

Admite-se no entanto que no âmbito decisório de cada Instrutor poderá ocorrer pontualmente uma aparente diversidade de propostas atendendo às especificidades de cada caso, nomeadamente provas apresentadas pelos arguidos, valoração da culpa entre os outros elementos previstos no RGCO.

Todos os juristas determinam a coima nos termos do disposto no art.º 18.º, do RGCO e restante quadro legal, sendo constante a procura de uniformidade entre os mesmos. No entanto e tal como os juízes, o plano de subjetividade também interfere em cada apreciação, pelo que por vezes uma ou outra decisão poderá ter uma aparente diversidade final, face às respostas pelos arguidos e factos provados e a comportamentos subsequentes de conformidade com a legalidade, que tendem a delimitar comportamentos por dolo ou por negligência.

Reconhecendo este facto, informa-se que tem sido feito um esforço de consensualização entre os Instrutores para uniformizar os critérios de aplicação das sanções.

"Também no processo nº 351/COM/2010, analisado no âmbito de apreciação de uma queixa apresentada na IGF, se verificou a falta de aplicação uniforme de critérios sancionatórios"



No âmbito da apreciação do processo, dado que as irregularidades praticadas pela arguida se encontravam regularizadas quanto ao seu licenciamento, foi proposto a aplicação da pena de admoestação.

"Falta de promoção de quaisquer diligências pelos responsáveis municipais, nomeadamente a remessa dos autos ao MP, para execução da pena, no âmbito do processo de contraordenação nº 109/COM/2014, depois de decorrido o prazo para pagamento voluntário da coima, ou para impugnação judicial."

O processo em causa esteve para apreciação do Sr. Inspetor dessa IGF, no decurso da auditoria a este Município. Aquando da sua devolução aos serviços, foi nomeada nova Instrutora do procedimento, por a anteriormente nomeada ter tido mobilidade para outro serviço. Foi o processo apreciado pela nova Instrutora, da qual resultou a informação n.º 13806, de 21-08-2015, que se anexa (Doc. n.º 3), dando origem a uma nova exposição da arguida com pedido de pagamento a prestações (Doc. n.º 4).

Consideramos, que se trata de uma boa prática administrativa desenvolvida neste setor a aplicação de todas as diligências possíveis no quadro legal do RGCO antes de remeter o processo para Tribunal, com o limite temporal da prescrição do mesmo.

Muitas das exposições apresentadas pelos arguidos não se enquadram como impugnações nem pretendem sê-lo, cabendo à interpretação jurídica de cada jurista avaliar se o processo deverá ser remetido ao Ministério Público, cabendo ao juiz despacho sobre a extemporaneidade ou questões de forma nos termos do disposto no art.º 63º, do RGCO. Ou, por outro lado, se o âmago do processo se prende apenas entre o arguido e o município, que salvo melhor opinião, configura o caso em apreço, até ao envio dos autos para tribunal a autoridade administrativa pode revogar a decisão, nos termos do disposto no nº 2, do art.º 62.º, do RGCO.

"Falta de cobrança de Custas processuais nos procedimentos que culminam com decisão de aplicação de admoestação"



Nos termos do disposto no n.º 3, do art.º 94.º, do RGCO, as custas são suportadas pelo arguido em caso de aplicação de uma coima ou de uma sanção acessória, de desistência ou rejeição da impugnação judicial ou dos recursos de despacho ou sentença condenatória.

Acrescenta o n.º 4, que nos demais casos, as custas serão suportadas pelo erário público, pelo que em caso de admoestação não são cobradas custas no âmbito do quadro legal em apreço.

Quanto às medidas de tutela da legalidade urbanística foram apontadas algumas considerações no relatório que importa também responder. Assim:

Inexistência de registo da cessação ou caducidade dos embargos (art.º 102.º, n.º 8, do RJUE):

Importa referir que é procedimento da fiscalização a comunicação do embargo às entidades, entre as quais a Conservatória do Registo Predial, sendo também prática corrente a comunicação da cessação ou caducidade do embargo.

Considera-se, no entanto, que poderão ter ocorrido pontualmente a caducidade de embargos, sem que tenha a mesma sido comunicada à Conservatória do Registo Predial.

Falta de elaboração do Auto de posse administrativa no Proc. n.º 692/00, em violação do disposto no n.º 3, do art.º 107.º, do RJUE:

Cumprir informar que por força da necessidade de assegurar as condições de segurança no local, nomeadamente através da desmontagem da estrutura do andaime, que se encontrava com risco eminente de queda para o espaço público, não foi possível cumprir esse requisito.

A falta de reposição da legalidade urbanística nos processos que sofreram a atuação da fiscalização



Importa referir que após as diligências previstas nas competências da fiscalização (notificação ao proprietário e conseqüente participação de crime de desobediência em caso de incumprimento), nomeadamente os que já foram alvo de despacho de demolição/reposição, existem outros procedimentos tendentes à reposição da legalidade urbanística (posse administrativa e execução de trabalhos coercivamente às expensas do notificado), que assumem prioridade face ao risco iminente para a saúde e perigo de pessoas e bens, não sendo possível a atuação (reposição) dessa legalidade em todos os processos urbanísticos.

Processo n.º 101/2008:

A fiscalização municipal vai agendar nova inspeção ao local, para verificar o cumprimento da legalidade urbanística.

Processo de contraordenação a que se reporta o auto de notícia n.º 38/2015:

Será dada a devida continuidade e conhecimento à IGF.

6. RELATIVAMENTE AS QUESTÕES SUSCITADAS RELATIVAMENTE AO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO, CUMPRE INFORMAR QUE:

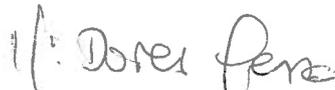
A Norma de Controlo Interno, atualmente apenas incide sobre a tramitação contabilística e de apuramento de receitas, e nada apresenta acerca das questões do Urbanismo, como não possui de outras áreas de atividade do Município.

Portanto, face às conclusões apresentadas no relatório da IGF irá este Município aceitar as recomendações a incluir numa próxima revisão da Norma de Controlo.

Relativamente ao Plano de Gestão de Riscos, a sua revisão está a ser preparada.

Com os meus cumprimentos.

A Presidente da Câmara


Maria das Dores Meira