

## CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL

**De:** Gabinete Apoio à Presidência <gap@cm-palmela.pt>  
**Enviado:** 23 de dezembro de 2020 12:06  
**Para:** Marlene Fernandes; Maria Helena Lopes Carrapico  
**Cc:** IGF-Autoridade de Auditoria  
**Assunto:** FW: Contraditório institucional - Ação de controlo M. Palmela Processo 2018/761 Saída 3969/2020  
**Anexos:** Anexo 15 - Deliberação de alteração ao Regulamento e Tabela de Taxas Municipais (RTTM).pdf; Anexo 1 - Comunicação para Fiscalização (E-5241-2016).pdf; Anexo 2 - Comunicação Prévia (E-6463-2015).pdf; Anexo 3 - Notificação (E-6463-2015).pdf; Anexo 4 - Despacho de deferimento (E-6463-2015).pdf; Anexo 5 – Relatório de Contraordenação.pdf; Anexo 6 - Decisão de Contraordenação.pdf; Anexo 7 – Verificação topográfica cércea (E-2971-2016).pdf; anexo 8 – Alvará de Construção com aditamento de retificação (E-2971-2016).pdf; Anexo 9 - Comunicação de Serviço Mapa de controlo prescricional.pdf; Anexo 10 - Extrato mapa controlo prescricional.pdf; Anexo 11 - Informação Técnica contratação CO.pdf; Anexo 12 - Procedimento Fiscalização Urbanismo.pdf; Anexo 13 - anexo procedimento Fiscalização Urbanismo.pdf; Anexo 14 -Instruções sobre Embargos e outras medidas urgentes e ou cautelares.pdf; Resposta Contraditório IGF Versaofinal.docx

**Importância:** Alta

 <b>GABINETE DE APOIO À PRESIDÊNCIA</b>		
V. Ref.º	N. Ref.º	Processo
	SAI 17502/2020	

Exma. Senhora  
Chefe de Equipa com Direção de Projeto  
Dra. Marlene Lopes Fernandes  
Inspeção Geral de Finanças

C/c Exma. Senhora  
Dra. Helena Lopes

Nos termos e para os efeitos dos artigos 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, e 20.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da Inspeção-Geral de Finanças, aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5 de abril, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no Diário da República, 2ª Série, de 12 de abril, junto se envia a V. Exa. pronúncia escrita referente ao projeto de Relatório do V. processo nº 2018/234/A9/761.

A resposta do Município foi elaborada diretamente no mapa disponibilizado pela IGF para exercício do Contraditório institucional, dela constando remissões para diversos anexos, cujo elenco desde já aqui se apresenta para mais facilitada confrontação:

- Anexo 1 - Comunicação para Fiscalização (E-5241-2016);
- Anexo 2 - Comunicação Prévia (E-6463-2015);
- Anexo 3 - Notificação (E-6463-2015);
- Anexo 4 – Despacho de deferimento (E-6463-2015)
- Anexo 5 – Relatório de Contraordenação;
- Anexo 6 - Decisão de Contraordenação;
- Anexo 7 – Verificação topográfica cércea (E-2971-2016);
- Anexo 8 – Alvará de Construção com aditamento de retificação (E-2971-2016);
- Anexo 9 - Comunicação de Serviço Mapa de controlo prescricional;
- Anexo 10 - Extrato mapa controlo prescricional;
- Anexo 11 - Informação Técnica contratação CO;
- Anexo 12 - Procedimento Fiscalização Urbanismo;
- Anexo 13 – Anexo referente ao procedimento Fiscalização Urbanismo;
- Anexo 14 -Instruções sobre Embargos e outras medidas urgentes e ou cautelares;
- Anexo 15 - Deliberação de alteração ao Regulamento e Tabela de Taxas Municipais (RTTM).

Agradecendo a prorrogação de prazo prontamente concedida pela Dra. Marlene Lopes Fernandes, em 27 de novembro, manifestamos inteira disponibilidade para prestarmos quaisquer esclarecimentos ou informações complementares requeridas pela IGF.

Com os melhores cumprimentos,

**Álvaro Manuel Balseiro Amaro**  
**Presidente da Câmara**

Câmara Municipal de Palmela  
Gabinete de Apoio à Presidência  
Largo do Município  
2954-001 Palmela  
Tel: 21 233 6650| Fax: 21 233 6619  
[gap@cm-palmela.pt](mailto:gap@cm-palmela.pt) | [www.cm-palmela.pt](http://www.cm-palmela.pt)

**CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL – RESPOSTA DA ENTIDADE AUDITADA  
URBANISMO – MUNICÍPIO DE PALMELA**

PONTO DO PROJETO DE RELATÓRIO	CONCLUSÃO	PROPOSTA	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
3.	<p><b>C1.</b> 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, tendo o Município efetuado a gestão urbanística, com base, sobretudo, no PDM, em vez de desenvolver planos de ordenamento do território de maior detalhe.</p> <p>Acresce que o PDM está em processo de revisão desde 2003, não se tendo obtido junto da autarquia data de previsão para a sua conclusão.</p>	<p><b>P1.</b> Assegurar a execução programada do PDM promovendo a elaboração dos planos de maior detalhe nele previstos, tendo em vista o controlo da expansão urbana e a racionalização dos custos municipais com a construção e manutenção de infraestruturas e equipamentos.</p>	<p><b>C1/P1.</b></p> <p>O Município reconhece dificuldades experimentadas no desenvolvimento de planos de maior detalhe, apesar de, efetivamente, com a entrada em vigor do PDM e de acordo com a estratégia e objetivos preconizados nesse Instrumento, a Câmara ter promovido, ao longo do tempo, vários planos de maior detalhe, que, contudo, por vicissitudes várias, não foram concretizados/concluídos.</p> <p>A experiência formada demonstrou que planos de maior detalhe - Planos de Urbanização (PU) e Planos de Pormenor (PP) - importam significativa morosidade e complexidade nos respetivos procedimentos de elaboração, acompanhamento e aprovação, podendo, na prática, traduzir-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.</p> <p>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).</p> <p>Por este conjunto de motivos, se optou por fazer assentar o futuro PDM num <i>urbanismo operativo</i>, com recurso aos mecanismos previstos na legislação (nomeadamente a Lei de bases n.º 31/2014), propondo-se executar o Plano por via de operações urbanísticas correntes (pura aplicação de parâmetros definidos</p>

PONTO DO PROJETO DE RELATÓRIO	CONCLUSÃO	PROPOSTA	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
	(vd. ponto 2.1.)	<p><b>P2.</b> Promover com celeridade as diligências que dependam do próprio Município com vista à conclusão da revisão do PDM.</p>	<p>no plano) ou sistemáticas (não casuísticas, baseando-se na programação do Município) e delimitáveis por iniciativa municipal enquanto Unidades de Execução, que conhecerão concretização mediante demonstração da sua viabilidade económica e financeira, envolvendo os particulares (proprietários/investidores) na operação através da celebração de contrato de urbanização e no respeito pelos princípios de perequação compensatória.</p> <p>O futuro PDM apenas prevê a elaboração de quatro PU, destinados aos maiores aglomerados urbanos, que impõem maior complexidade e necessidade integração. Já quanto a PP, a sua realização não será recusada no futuro PDM, mas apenas será admitida em circunstâncias muito excecionais, no âmbito de <i>processos</i> de transformação do solo rústico para urbano motivados por (i) empreendimentos excecionais determinados pelo interesse público nacional e (ii) 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.</p> <p><b>C1/P2.</b> A proposta técnica de revisão do PDM encontra-se efetuada, prevendo-se no início de 2021 a sua entrega à CCDR-LVT, enquanto entidade que preside à Comissão Consultiva (CC) da revisão do mesmo. Perspetiva-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.</p>

PONTO DO PROJETO DE RELATÓRIO	CONCLUSÃO	PROPOSTA	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
			<p>Considera-se, ainda assim, relevante referir o seguinte:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• O “conceito de revisão” do PDM pressuporia, por via do REOT – Relatório de Estado do Ordenamento do Território (que o Município de Palmela realizou em 2003), que fosse efetuada uma atualização da visão e das políticas públicas municipais para o território do município, incorporando novos temas e áreas que entretanto tiveram amplo desenvolvimento, como sejam as relativas à Mobilidade e Transportes, Adaptação às Alterações Climáticas ou mesmo da Eficiência Energética. Contudo, face à imensa legislação geral e setorial produzida deste esse período com enfoque nos PDM e às exigências por esta via impostas aos municípios, <u>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</u>, com inerente acréscimo de complexidade e tempo de realização;</li> <li>• No decurso da elaboração da revisão, a proposta de plano necessitou de ir sendo sucessivamente adaptada às novas circunstâncias que em cada momento foram impulsionadas e emanadas por via governativa e legislativa, centradas também na incorporação de grandes investimentos e infraestruturas projetadas e programadas (Novo Aeroporto de Lisboa a localizar no Campo de Tiro de Alcochete, infraestruturas rododiferroviárias associadas como a Rede Ferroviária de Alta Velocidade com ligação a Espanha, localização da Plataforma Logística Multimodal no Poceirão, etc), o que impôs a elaboração de plurais estudos complementares e sucessivas alterações, significativas nas várias propostas de plano. Porém, numa fase mais recente, em que foram abandonados ou suspensos, <i>sine data</i>, grande parte, senão a totalidade, destes investimentos, houve então que garantir o reajuste da proposta numa diferente perspetiva, naturalmente de maior contenção e redução dos aglomerados urbanos e dos investimentos previstos para o território.</li> </ul>

PONTO DO PROJETO DE RELATÓRIO	CONCLUSÃO	PROPOSTA	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
			<p>Também os processos de redelimitação da RAN – Reserva Agrícola Nacional e da REN – Reserva Ecológica Nacional tiveram um impacto muito expressivo no desenvolvimento da proposta de revisão do PDM, dado que, para estas, muito em especial para a Delimitação da REN, foi necessário efetuar diversas propostas de delimitação suportadas em estudos que se elaboraram ao longo deste período, consoante os vários estádios por que passou o processo de delimitação da REN Bruta do Município de Palmela”: primeiro (trabalhando com equipa técnica contratada externamente) num quadro de inexistência absoluta de Orientações Estratégicas de REN de âmbito Nacional e Regional com impacto Municipal, depois já com as Orientações Estratégicas em vigor e, num terceiro momento, confrontados com as posteriores alterações legislativas do RJREN e das próprias Orientações Estratégicas da REN.</p>
<p><b>3.</b></p>	<p><b>C2.</b> 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"> <li>✓ Nos processos E-5241/16 e E- 6463/2015, apesar de já ter terminado o prazo para conclusão da obra, ainda não tinha sido requerida a autorização de</li> </ul>	<p><b>P3.</b> Controlar a eventual utilização do edifício sem autorização de utilização ou a falta de conclusão das obras e enviar à IGF-Autoridade de Auditoria evidência da instauração de processo de contraordenação ou da declaração da caducidade da licença e ou comunicação prévia.</p>	<p><b>C2/P3.</b> Relativamente ao Processo <b>E-5241/2016</b>, verifica-se que a edificação em causa se encontra concluída (tendo-se, assim, consumado, a plenitude dos efeitos da licença de construção), e que, após notificação, de 21/06/2017, pela qual se comunicou a concessão de 30 dias para o requerimento da 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. Assim, retomada a situação e para tramitação subsequente, 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 (anexo 1).</p>

PONTO DO PROJETO DE RELATÓRIO	CONCLUSÃO	PROPOSTA	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
	<p>utilização, o que indicia a utilização do prédio sem a respetiva autorização ou a falta de conclusão das obras sem que tenha sido declarada a caducidade da licença e/ou comunicação prévia; e</p> <p>✓ No processo E-2971/2016, existe uma desconformidade entre o valor da cércea constante do alvará de construção e o valor aprovado.</p> <p>(vd. ponto 2.3.2.)</p>	<p><b>P4.</b> Assegurar que as especificações constantes dos alvarás correspondem aos parâmetros urbanísticos aprovados e fiscalizar a execução da obra em conformidade com as condições aprovadas, remetendo evidência</p>	<p>Sobre o Processo <b>E-6463/2015</b>, verifica-se que com o registo da comunicação prévia para construção e o subsequente ofício de notificação (ambos de 13/04/2016), com indicação dos procedimentos a adotar para a (i) emissão da autorização de utilização e (ii) legalização da ampliação e alteração de uso da construção existente (Anexos 2 e 3) - os procedimentos inerentes a estas duas últimas vertentes (legalização da ampliação e alteração de uso) passaram a tramitar no processo original - o E-706/87 -, que respeita à construção existente, com licença de utilização desde 1991.</p> <p>Desde então até à data, o procedimento desenrolou-se com vista à emissão de um único título de autorização de utilização, informando-se que o pedido de autorização em apreço acabou muito recentemente deferido, por despacho do Sr. Presidente da Câmara, de 22/12/2020 (Anexo 4), perspetivando-se para breve a emissão do correspondente título (e apensação também ao Processo E-706/87).</p> <p>Ainda quanto à presente situação, registre-se que a mesma foi objeto de instrução de processo contraordenacional (247/CO/2015), de que resultou a emissão de decisão sancionatória, a 24/11/2020 (Anexos 5 e 6).</p> <p><b>C2/P4.</b></p> <p>Relativamente ao Processo <b>E-2971/2016</b> verificou-se a ocorrência de lapso na inscrição do valor da cércea no alvará de licença de construção, gerado por consulta intempestiva do projeto inicialmente submetido – que, entretanto, havia já sido substituído. No seguimento da observação efetuada pela IGF e do exame promovido pelos nossos serviços, detetou-se ainda a falta de carimbo de ‘substituído’ usualmente colocado nas peças desenhadas que são objeto de alteração.</p>

PONTO DO PROJETO DE RELATÓRIO	CONCLUSÃO	PROPOSTA	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
		desse procedimento a esta Autoridade.	Através de deslocação e verificação topográfica <i>in loco</i> (anexo 7), confirmámos, porém, que, materialmente, <u>a cércea se encontrava em conformidade com o prescrito no despacho da Sra. Vereadora do pelouro e de acordo com as telas finais.</u> Informa-se ainda que, entretanto, foi promovido o consequente aditamento de retificação do título (anexo 8).
3.	<p><b>C3.</b> 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>(vd. ponto 2.4.2.)</p>	<p><b>P5.</b> Garantir o acompanhamento e monitorização sistemáticos dos processos de contraordenação, através da elaboração de relatórios específicos sobre a evolução e a situação dos processos, de modo a assegurar a sua célere tramitação/decisão e a prevenir os riscos de extinção dos procedimentos por prescrição.</p>	<p><b>C3/P5.</b> As dificuldades registadas na área das contraordenações mereceram, ao longo dos últimos anos, a atenção (não passiva) do Município, com vista à indução de melhorias nesta área de trabalho.</p> <p>Nesse exato fito de melhoria, registamos os seguintes pontos.</p> <p>1. Ainda em 2017, foi iniciado um trabalho de conceção de <b>Mapa de Controlo Prescricional</b>, com vista a assegurar maior facilidade e recorrência no exame do estado dos processos - ferramenta cuja utilidade se representou como componente para a melhoria de resposta ao volume de processos, em desproporção com a estrutura de recursos então formada.</p> <p>A implementação do Mapa deu-se através de Comunicação de Serviço, de 18/02/2018 (anexo 9), obrigando 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.</p> <p>Da aludida Comunicação de Serviço é extraível um retrato, sintético mas direto, da área das contraordenações quanto (i) ao confronto entre o número de processos e os recursos disponíveis, (ii) ao facto de, ao tempo, não ter sido ainda possível conferir um regime de exclusividade aos juristas afetos àquela área de trabalho, (iii) à necessidade de busca de soluções de ordem metodológica que propiciassem</p>

PONTO DO PROJETO DE RELATÓRIO	CONCLUSÃO	PROPOSTA	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
			<p>melhor desempenho – onde, naturalmente, se inscreveu o Mapa, destinado a constituir-se como método normalizado de aferição de prescrições, e cujas cateterísticas visaram facilitar a percepção da iminência prescricional, “<i>com natural reforço da concreta ordenação de tratamento dos muitos processos em instrução</i>”. As orientações então transmitidas incluíram ainda regras de operacionalização e de preenchimento.</p> <p>Sem a ilusão de que a estruturação daquele Mapa tivesse a virtualidade de, por si só, sanar a pendência e risco prescricional inerentes à atividade, existe a convicção de que, seguramente, contribuiu para sua mitigação, mantendo-se hoje em pleno uso e tendo sido, diga-se, percebido pelos juristas instrutores como um instrumento fundamental (embora trabalhoso, dada a necessidade de constante e atenta atualização).</p> <p>Mais se refira que, exatamente a fim de cimentar rotinas de trabalho concernentes ao preenchimento do Mapa, houve o cuidado de diferenciar níveis de desempenho nessa tarefa através da sua explicitação em objetivos do SIADAP definidos para o biênio 2019-2020 (para além de outros aspetos como o impulso processual de notificações e a preparação de decisões através de relatório).</p> <p>Junta-se em anexo extrato de mapa, a título exemplificativo (anexo 10).</p> <p>2. Mas outras importantes opções de <b>gestão</b> se registam ainda, reveladoras do cuidado que o Município dedicou e dedica à área das contraordenações, a saber:</p> <p>a) Apesar da saída de importante elemento na área da consultoria em Outubro de 2018, perante a oportunidade que se seguiu de ensaiar a contratação de elemento em regime de mobilidade, em Março de 2019, a opção articulada entre Executivo e Dirigentes passou por <u>afetar o novo recrutamento à área das</u></p>

PONTO DO PROJETO DE RELATÓRIO	CONCLUSÃO	PROPOSTA	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
			<p><u>contraordenações</u>, fazendo-o ineditamente em regime de exclusividade, sem quaisquer derivações para outras funções, como a consultoria jurídica ou a instrução disciplinar;</p> <p>b) A decisão tomada a partir de 2019, com sacrifício de outras áreas do serviço, de <u>proporcionar aos juristas instrutores um regime de exclusividade de funções associadas aos procedimentos contraordenacionais</u> (deixando, por exemplo, de intervirem como instrutores de processos disciplinares ou de emitirem pontuais atos de consultoria jurídica);</p> <p>c) Perante o regresso de Técnica ao Gabinete Jurídico, em Janeiro de 2020 (após exercício de funções como dirigente noutra unidade da Autarquia), a opção tomada foi a de <u>alocar igualmente este recurso à área das contraordenações</u>, praticamente também em regime de exclusividade;</p> <p>d) Regista-se ainda a <u>contratação de serviços, que vigorou por um período de um ano</u>, destinado à elaboração de relatórios finais, e que teve na sua génese formal Informação Técnica de Cabimento / Compromisso, de 11/10/2018, com análise demonstrativa do espírito de diligência assumido pelo Município perante a área das contraordenações (anexo 11).</p> <p>3. É, pois, notório, em particular desde 2018 (mesmo antes da ação de controlo realizada pela IGF) e, com maior incremento, a partir de 2019, um esforço de</p>

PONTO DO PROJETO DE RELATÓRIO	CONCLUSÃO	PROPOSTA	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
			<p>recuperação das pendências, através da triagem e controlo sistemático de processos que assegurem a sua tramitação, registando-se que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>A 30/09/2018, o Município de Palmela tinha 1055 processos pendentes, compreendendo os 503 processos relacionados com ilícitos urbanísticos, sendo que, entre 01/10/2018 até à presente data, foram instaurados mais 428 novos processos, encontrando-se hoje 889 processos pendentes</u> - facto revelador de maior celeridade na conclusão dos processos de contraordenação e que inverte a tendência de crescimento de passivo registada em anos anteriores.</li> <li>• No que respeita em especial em matéria de urbanismo, <u>entre 01/10/2018 e 17/12/2020, foram instaurados 205 processos, sendo que a 17/12/2020, se encontram pendentes 351 processos, dos quais 126 respeitantes a anos anteriores a 2016.</u></li> </ul> <p>Conforme se disse, o Município tem e teve presentes as dificuldades inerentes à resolução da pendência de processos de contraordenação. Tem também, contudo, presente a noção do esforço e ponderação colocados na diminuição de pendências, bem como, com igual ou maior relevo, a convicção de que os reforços de resposta e organização entretanto conseguidos asseguram uma atuação procedimental mais célere e minorativa de riscos prescricionais, no presente e no futuro, atento o conjunto de medidas acima descritas somadas a um acompanhamento mais regular e sistemático dos processos – iniciativas que lograram óbvios ganhos de eficiência, patentes nos seguintes números referentes a processos instaurados a partir de 2016.</p>

PONTO DO PROJETO DE RELATÓRIO	CONCLUSÃO	PROPOSTA	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA																																																												
			<table border="1" data-bbox="1176 384 2020 667"> <thead> <tr> <th>Ano</th> <th>n.º de processos abertos</th> <th>Notificação /tentativa</th> <th>Não notificado</th> <th>Decisão</th> <th>Tribunal/ Recurso/ Execução</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2016</td> <td>59</td> <td>52/6</td> <td>1</td> <td>22</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>2017</td> <td>73</td> <td>57/16</td> <td>-</td> <td>30</td> <td>4</td> </tr> <tr> <td>2018</td> <td>85</td> <td>79/5</td> <td>1</td> <td>30</td> <td>7</td> </tr> <tr> <td>2019</td> <td>71</td> <td>61/5</td> <td>5</td> <td>21</td> <td>2</td> </tr> </tbody> </table> <p data-bbox="1176 715 1279 738"><b>Decisões</b></p> <table border="1" data-bbox="1176 746 2020 991"> <thead> <tr> <th></th> <th>Coimas</th> <th>Admoestações</th> <th>Outros fundamentos (*)</th> <th>Prescrição</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2016</td> <td>10</td> <td>4</td> <td>8</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>2017</td> <td>19</td> <td>4</td> <td>7</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td>2018</td> <td>20</td> <td>7</td> <td>3</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td>2019</td> <td>16</td> <td>3</td> <td>2</td> <td>-</td> </tr> </tbody> </table> <p data-bbox="1176 999 1648 1023">(*) Óbito/ arquivamento liminar/absolvição</p> <p data-bbox="1176 1078 2065 1374">Os números apresentados, reveladores de inegável evolução na capacidade do serviço, até poderiam ser mais impressionantes, não fosse um conjunto de vicissitudes enfrentadas em 2020: o contexto pandémico; a saída de um dos instrutores; a necessidade imperativa de <i>suspensão</i> de funções de uma jurista-instrutora, temporariamente ao serviço de Julgado de Paz (retomando, entretanto, o Gabinete Jurídico e as funções de instrução contraordenacional no passado dia 14/12); a ausência também por meses de outra instrutora, por motivos de ordem médica (estimando-se regresso em Fevereiro de 2021).</p>						Ano	n.º de processos abertos	Notificação /tentativa	Não notificado	Decisão	Tribunal/ Recurso/ Execução	2016	59	52/6	1	22	1	2017	73	57/16	-	30	4	2018	85	79/5	1	30	7	2019	71	61/5	5	21	2		Coimas	Admoestações	Outros fundamentos (*)	Prescrição	2016	10	4	8	1	2017	19	4	7	-	2018	20	7	3	-	2019	16	3	2	-
Ano	n.º de processos abertos	Notificação /tentativa	Não notificado	Decisão	Tribunal/ Recurso/ Execução																																																										
2016	59	52/6	1	22	1																																																										
2017	73	57/16	-	30	4																																																										
2018	85	79/5	1	30	7																																																										
2019	71	61/5	5	21	2																																																										
	Coimas	Admoestações	Outros fundamentos (*)	Prescrição																																																											
2016	10	4	8	1																																																											
2017	19	4	7	-																																																											
2018	20	7	3	-																																																											
2019	16	3	2	-																																																											

PONTO DO PROJETO DE RELATÓRIO	CONCLUSÃO	PROPOSTA	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
			<p>A despeito destas contrariedades experienciadas ao longo de 2020, julgamos que, perante as evidências acima descritas, se encontra demonstrado não só o empenho e compromisso do Município na superação das dificuldades assinaladas pela IGF, bem como uma diferente capacidade de tramitação - assinalavelmente mais elevada na comparação com a realidade observada em 2018, conforme os números acima revelados, julgamos, bem elucidam.</p>
<p><b>3.</b></p>	<p><b>C4.</b> 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.  (vd. pontos 2.4. e 2.5.)</p>	<p><b>P6.</b> Instituir 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><b>C4/P6.</b> A IGF assinala, em sede de fiscalização e medidas de tutela da legalidade urbanística, o tempo decorrido na regularização de processos, cabendo sobre os mesmos referir a intrínseca complexidade urbanística dos mesmos, com a circunstância de a reposição da legalidade depender concomitantemente da tramitação processual noutras unidades orgânicas do Município, sob impulso dos interessados e dependentes da completa instrução, que, não obstante o patenteado nos aspetos mais quantitativos da sua gestão com a desproporção de meios humanos existentes, refletem um necessário prolongamento no tempo, sobretudo assente no propósito da regularização dos ilícitos identificados. No confronto entre a sua natureza lesiva para os interesses públicos e privados, ressalva-se que por força do nº 2 do artigo 106.º do RJUE (DL 555/99), “A demolição pode ser evitada se a obra for suscetível de ser licenciada ou objeto de comunicação prévia ou se for possível assegurar a sua conformidade com as disposições legais e regulamentares que lhe são aplicáveis mediante a realização de trabalhos de correção ou de alteração”. Por aplicação de princípios gerais da atividade administrativa preconizados no Código do Procedimento Administrativo, a atuação pauta-se, assim, por esgotar todas as possibilidades com vista à legalização/regularização da operação</p>

PONTO DO PROJETO DE RELATÓRIO	CONCLUSÃO	PROPOSTA	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
			<p>urbanística, constituindo a demolição a <i>ultima ratio</i>, isto é, a ultima medida de tutela a tomar procedimentalmente, quando não seja passível de dar cumprimento às disposições legais e regulamentares aplicáveis; o que dilata, compreensivelmente, a prática de atos administrativos repositivos deste cariz e os seus efeitos jurídicos.</p> <p>Tais princípios encontramos-os transcritos nos vários processos, assim o entendemos, que prosseguem na sua tramitação e instrução, designadamente, aguardando os procedimentos de legalização em análise e tramitação nos serviços urbanísticos, seja por estarem dependentes da entrega de elementos por parte dos particulares ou de Revisão do PDM com vista à eventual legalização.</p> <p>Reportando à Proposta concreta da IGF, que valoramos como justa e oportuna, informamos de <b>procedimento interno em desenvolvimento</b>, desde Junho de 2020, <b>identificando as diferentes fases/etapas de intervenção no âmbito das suas competências no que se refere a matérias de Urbanismo, nomeadamente, para efeitos da aplicação das medidas da reposição da legalidade urbanística</b>, 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. O referido procedimento, ainda em fase de parametrização, corresponde a um impulso de melhoria contínua, não obstante o contexto de emergência nacional na pandemia Covid-19 (anexos 12 e 13).</p> <p>Paralelamente, tem vindo a ser reforçada a utilização da <b>aplicação e dos meios informáticos afetos ao serviço</b>, 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.</p>

PONTO DO PROJETO DE RELATÓRIO	CONCLUSÃO	PROPOSTA	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
			<p>Uma outra ferramenta em ponderação, igualmente importante, será a <b>introdução de alertas sobre prazos na aplicação indicada</b>, sendo que essa melhoria funcional dependerá da intervenção dos fornecedores externos da referida aplicação informática.</p> <p>O recurso a tais instrumentos permitirá tornar mais eficaz o controlo de prazos nos processos repositivos e cautelares.</p> <p>Refira-se, por fim, que em Julho de 2020 foram, ainda, emitidas <b>instruções, meramente internas, uniformizadoras e orientadoras a maior celeridade e eficácia dos embargos</b> (anexo 14).</p> <p>Procuraremos, ao longo de 2021, dar seguimento ao conjunto de iniciativas acima realçadas, em acolhimento da perspetiva e da proposta oferecidas pela IGF.</p>
3.	<p><b>C5.</b> O RCI não inclui procedimentos de controlo específicos no âmbito da gestão urbanística, mostrando-se desatualizado face às alterações orgânicas e legislativas. Além disso, detetaram-se algumas insuficiências de controlo, de que se destacam:</p> <p>✓ A tramitação dos procedimentos de</p>	<p><b>P7.</b> Promover 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 que assegurem a tramitação dos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas através de plataforma eletrónica e a efetiva autoliquidação das taxas urbanísticas.</p>	<p><b>C5/P7.</b></p> <p>Embora em pleno vigor e aplicação, reconhece-se a desatualização do <b>Regulamento e Controlo Interno (RCI)</b>, aprovado em 03/05/2010, nomeadamente, como bem refere a IGF, face às alterações orgânicas.</p> <p>Recorda-se que a estrutura orgânica dos serviços municipais foi objeto de profunda revisão em 2014, em virtude da aplicação em pleno da Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto, de que resultou, no Município de Palmela, uma redução de 70% no número de dirigentes, sem reflexo no contingente da autarquia, que se manteve, nem modificação do regime de atribuições e competências das autarquias locais, que em algumas matérias até se alargou. Desde então, a estrutura orgânica foi já sujeita a outras alterações, a última das quais realizadas no corrente ano e que entrará em vigor em janeiro próximo. Esta instabilidade na arquitetura dos serviços municipais suscitou sucessivos adiamentos da conclusão</p>

PONTO DO PROJETO DE RELATÓRIO	CONCLUSÃO	PROPOSTA	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
	<p>controlo prévio das operações urbanísticas ainda não é efetuada através de plataforma eletrónica, que não se encontra operacionalizada; e</p> <p>✓ Dificuldades na operacionalização da autoliquidação das taxas, atenta a complexidade das fórmulas utilizadas.</p> <p>(vd. ponto 2.6.1.)</p>	<p><b>P8.</b> Promover a elaboração de notas explicativas que possibilitem uma maior clareza e compreensão das fórmulas para efeitos de autoliquidação das taxas urbanísticas.</p>	<p>de diversos documentos normativos, entre os quais o RCI, constrangimento que se considera atualmente superado.</p> <p>Nesse sentido, o Município prepara já o processo de alteração ao RCI, prevendo-se a sua conclusão e consequente aprovação até ao final do primeiro semestre de 2021.</p> <p>Mais se refira que, em acolhimento da proposta da IGF, se diligenciará no sentido de que o processo de alteração do RCI pondere e integre mecanismos de controlo interno em matéria de gestão urbanística.</p> <p>O Município preserva o desígnio de implementação da tramitação de procedimentos urbanísticos através de <b>plataforma eletrónica</b>. A este propósito refira-se que, em 2017, fomos convidados pela Agência de Modernização Administrativa (AMA) a ser o Município piloto, a nível nacional, no projeto de disponibilização, no Balcão do Empreendedor/ Portal do Cidadão, de pretensões relativas às operações urbanísticas. Todavia, por insuficiências da própria plataforma BdE, tal não foi possível concretizar.</p> <p>Diante deste momentâneo impasse, retomámos, entretanto, a decisão, suspensa pelo convite da AMA, de aquisição de produto aplicacional tendente à desmaterialização total dos procedimentos urbanísticos, cuja efetivação prevemos para breve.</p> <p>Quanto às <b>Autoliquidação das Taxas</b>, exatamente por estarmos conscientes da complexidade da sua execução, não só desenvolvemos e disponibilizamos <i>on-line</i> um simulador (e o IBAN do Município) de apoio à autoliquidação, como estamos a proceder a profunda alteração do Regulamento e Tabela de Taxas Municipais, espoletada por deliberação camarária, de 17/07/2019 (Anexo 15), que integrou entre os seus objetivos estruturais a “<i>simplificação de algumas disposições</i>”,</p>

PONTO DO PROJETO DE RELATÓRIO	CONCLUSÃO	PROPOSTA	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
			<p>através da revisão da “<i>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</i>” (anexo 15). Cientes de que a operacionalização desta simplificação constitui, em si, um processo complexo, sobre que se deseja, naturalmente, alcançar o melhor resultado possível (sem sacrifício do rigor inerente a matéria financeira), foram contratados serviços externos destinados, precisamente, à mais adequada revisão das formas de liquidação (e de autoliquidação) tendente à respetiva simplificação.</p>
<p><b>3.</b></p>	<p><b>C6.</b> O Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas (PPRGCIC) 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.</p> <p>(vd. ponto 2.6.2.)</p>	<p><b>P9.</b> Proceder à revisão do Plano, à calendarização das medidas, à previsão dos necessários meios materiais e financeiros e assegurar a sua monitorização mediante a elaboração de relatórios anuais.</p>	<p><b>C6/P9.</b> O Município de Palmela tem procurado cumprir na íntegra as suas obrigações no que concerne à aprovação e implementação do Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC), procedendo ao seu envio às entidades a que está obrigado, disponibilizando-o para consulta ao público através de meios eletrónicos e promovendo as medidas preventivas nele contidas.</p> <p>Reconhecem-se, contudo, as insuficiências identificadas e, em consequência, a necessidade de proceder à revisão do documento, bem como de garantir o necessário enquadramento funcional que assegure a efetivação de ações de monitorização e de reporte.</p> <p>Também aqui cabe referir a circunstância de a estrutura orgânica dos serviços municipais ter sido objeto de profunda revisão em 2014, em virtude da aplicação em pleno da Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto, e as posteriores alterações já realizadas a este nível, que ditaram acentuada variabilidade no desenho estrutural dos serviços municipais, o que naturalmente contribuiu para sucessivos adiamentos da conclusão de diversos documentos normativos, entre os quais</p>

PONTO DO PROJETO DE RELATÓRIO	CONCLUSÃO	PROPOSTA	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
			<p>também o PGRIC; situação que se considera atualmente superada, pelo que o Município iniciou já a preparação de processo de alteração ao PGRIC, dispondo de projeto de plano para discussão e validação pelos serviços municipais, prevendo-se a sua conclusão e consequente aprovação até ao final do primeiro semestre de 2021.</p> <p>Por outro lado, o Município de Palmela promoveu já diligências no sentido de assegurar o enquadramento funcional de aplicação do PGRIC e de reporte regular, através de criação de uma unidade orgânica com funções de auditoria interna (Gabinete de Planeamento e Auditoria), e da consequente afetação de recursos humanos para o desenvolvimento desta atividade, que se pretende efetiva, consequente e regular.</p>