



10 MAI 2018 000562

Entª. 552/2017  
Proc. 02.3**Exma. Senhora**  
**Chefe do Gabinete de Sua Excelência o**  
**Secretário de Estado das Autarquias Locais**  
**Praça do Comércio**  
**1149-015 Lisboa**

SUA REFERÊNCIA

SUA COMUNICAÇÃO DE

NOSSA REFERÊNCIA

DATA

**ASSUNTO: Auditoria ao Município de Porto de Mós – Controlo do Urbanismo**

Encarrega-me Sua Excelência o Secretário de Estado do Orçamento de remeter a V. Ex.<sup>a</sup>, cópia do Relatório n.º 1808/2016, da Inspeção-Geral de Finanças, referente ao assunto acima mencionado, na qual foi exarado o seguinte despacho:

**Despacho n.º 686/2018/SEO**  
**“Concordo.**  
**Remeta-se ao Senhor SEAL.**  
**as) João Leão**  
**2018.05.04”**

Com os melhores cumprimentos,

**O CHEFE DO GABINETE, (Em Substituição)**

**Maria Manuela Miranda Paixão**

**C/C: IGF**





**GOVERNO DE PORTUGAL**

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS



INSPEÇÃO-GERAL DE FINANÇAS

Despacho n.º 606/2018 /SEO

**Despacho SEO:**

Concordo.  
Remeta-se ao Senhor SEAL.

| Gab. Sec. Est. Orçamento |          |
|--------------------------|----------|
| Ent.ª 552                | P.º 02.3 |
| Em 20/03/2017            | Dip.     |
| O Chefe do Gabinete      |          |
| Em                       |          |

**João Rodrigo Reis  
Carvalho Leão**

Assinado de forma digital por  
João Rodrigo Reis Carvalho Leão  
Dados: 2018.05.04 18:42:18  
+01'00'

|  |               |                                  |
|--|---------------|----------------------------------|
| RELATÓRIO  | N.º 2016/1808 | <b>Proc. N.º</b> 2016/234/A5/116 |
| <b>TÍTULO DA AÇÃO:</b><br>Auditoria ao Município de Porto de Mós - Controlo do Urbanismo |               |                                  |

**INSPEÇÃO-GERAL DE FINANÇAS**

Rua Angelina Vidal, 41 - 1199-005 LISBOA ☎ 21 811 35 00 Fax: 21 816 25 73  
R. Dr. Alfredo Magalhães, 8-2º - 4000-061 PORTO ☎ 22 208 88 19 Fax: 22 208 21 85

Internet: <http://www.igf.gov.pt>  
Email: [igfinancas@igf.gov.pt](mailto:igfinancas@igf.gov.pt)



# AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE PORTO DE MÓS

---

A atividade municipal de planeamento territorial, gestão e fiscalização das operações urbanísticas e em matéria de contraordenações e medidas de tutela de legalidade, respeitou a lei e o interesse público?

Relatório n.º 2016/1808

**I**ndependência

Inte**G**ridade

Con**F**iança

---

**PARECER:**

Concordo.

Sublinho que o Município de Porto de Mós procedeu à isenção, de forma irregular, do pagamento da Taxa pela Realização, Manutenção e Reforço de Infraestruturas Urbanísticas e da compensação em numerário que era devida, em três processos distintos, situação que determina a participação ao Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria, conforme proposto no ponto 4.2. do presente Relatório.

À consideração do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por  
ANA PAULA PEREIRA COSME  
FRANCO BARATA SALGUEIRO  
Dados: 2017.02.07 14:47:32 Z

Concordo com este relatório, salientando as conclusões e recomendações, a fls. 25/29, e o proposto no seu ponto 4. (a fls. 30).

À consideração superior.

Chefe de Equipa/Diretor de Projeto

Assinado de forma  
digital por BELMIRO  
AUGUSTO MORAIS  
Dados: 2017.02.01  
11:42:49 Z

**DESPACHO:**

Concordo.

Observo tratar-se de uma ação inspetiva com recurso aos referenciais metodológicos de auditoria internacionalmente aceites e utilizados nas restantes intervenções da IGF, por forma a um maior rigor dos procedimentos e à robustez dos resultados.

Remeta-se a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento para homologação e encaminhamento a Sua Exa o Ministro Adjunto.

O Inspetor-Geral



Digitally signed by VÍTOR MIGUEL  
RODRIGUES BRAZ  
Date: 2017.03.17 14:21:33 Z

Relatório n.º 2016/1808

Processo n.º 2016/234/A5/116

**AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE PORTO DE MÓS**

**CONTROLO DO URBANISMO**

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

1. A presente auditoria ao Município de Porto de Mós abrangeu o triénio 2013/2015 e foi realizada com a finalidade de concluir sobre a legalidade e prossecução do interesse público da atuação municipal na área do urbanismo.

Tendo em conta as evidências obtidas (Anexos 1 a 16), a análise e avaliação das mesmas (Cap. 2) e os resultados do procedimento de contraditório institucional (vd. Anexos 17 e 18), destacamos as seguintes conclusões:

**1.1.** No âmbito da auditoria, que abrangeu o triénio 2013/2015, verificou-se, na vigência do Plano Diretor Municipal (PDM) de 1994, que só foram aprovados três Planos de Pormenor (PP), que abrangem, no seu conjunto, apenas 3% da área urbana prevista naquele PDM.

Reduzida atividade de planeamento territorial

**1.2.** Apesar da redução, na revisão do PDM (2015), das áreas destinadas a ocupação urbana em quase 48%, os espaços predominantemente residenciais ainda admitem um aumento da população de 5,6%, apesar da sua tendência decrescente.

Sobredimensionamento dos perímetros urbanos, embora os riscos inerentes a essa situação urbanísticas estejam atenuados com a exigência de aprovação de PP ou UE

Os riscos de dispersão da urbanização e sobrecarga do erário municipal com a realização das necessárias infraestruturas urbanísticas estão, contudo, atenuados pelo facto de a urbanização e construção dos solos urbanizáveis, com exceção das parcelas já completamente infraestruturadas, estarem dependentes da elaboração de PP ou de Unidades de Execução.

**1.3.** Entre 2013 e 2015, a receita urbanística, incluindo a relativa a impostos municipais, ascendeu a cerca de 12 M€, tendo representado 26,5% da receita corrente municipal e 23,9% da receita total do Município.

Receita urbanística:  
12 M€

**1.4.** Da receita urbanística cobrada, 2% respeita a taxas urbanísticas (255.134 euros), o que corresponde a 5,7% do investimento municipal em infraestruturas urbanísticas.

Reduzido contributo das taxas urbanísticas (5,7%) para o investimento municipal na urbanização (4,5 M€)

**1.5.** O Regulamento Municipal de Realização de Operações Urbanísticas (RMROU) não contém a fundamentação do cálculo da TRIU e carece de atualização face às alterações legislativas introduzidas no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, designadamente, em matéria do procedimento de comunicação prévia e das medidas de tutela da legalidade urbanística.

Desatualização do RMROU e falta de fundamentação do cálculo da TRIU

**1.6.** O Regulamento e Tabela de Taxas e Outras Receitas do Município (RTTORM) apresenta diversas insuficiências:

- ✓ Ausência de publicação em Diário da República da versão final das alterações aprovadas pela CM em 04/04/2013, que é condição da sua eficácia;
- ✓ O Regulamento, publicado em Diário da República, não integra a fundamentação económico-financeira das taxas, que apenas foi

Insuficiências diversas do Regulamento de Taxas

publicitada no site da autarquia local na internet;

- ✓ A fundamentação das isenções das taxas é demasiado genérica e não menciona, em relação a cada situação, os fundamentos da isenção;
- ✓ O Regulamento nada dispõe quanto à eventual isenção/redução das taxas constantes do RMROU, que também é omissivo a esse respeito.

1.7. Registou-se a violação do PDM de 1994 e do Regime Jurídico da REN na aprovação de uma operação urbanística, cuja regularização é, contudo, possível à luz da revisão do PDM em vigor e que o MPM deverá promover de imediato.

Violação do PDM numa das operações urbanísticas analisadas

1.8. Verificou-se a isenção indevida, por falta de enquadramento regulamentar, do pagamento da TRIU e da compensação em numerário em três processos urbanísticos, de que resultou a não liquidação de 22.055 euros, situação que é passível de relevar em sede administrativa.

Isenção indevida do pagamento da TRIU e da compensação: 22.055 euros

1.9. No triénio auditado, foram instaurados 46 processos de contraordenação e, no final desse período, havia 26 processos pendentes, dos quais 12 respeitam a período anterior a 2013, verificando-se, num deles, a prescrição do respetivo procedimento, por não ter sido decidido dentro do prazo legal, apesar de a sua instrução estar concluída.

Prescrição de um processo de contraordenação e demora na conclusão de outros

1.10. Verificou-se, ainda, que não tinha sido reposta a legalidade em 16 situações dos processos de contraordenação (21) e de aplicação de medidas de tutela de legalidade (6) analisados.

Infrações urbanísticas sem reposição da legalidade: 16

1.11. A Norma de Controlo Interno (NCI), atualizada em 2015, não contempla quaisquer procedimentos de controlo na área do urbanismo.

Acresce que foram detetadas situações diversas reveladoras de insuficiências e fragilidades do sistema de controlo interno, designadamente:

- ✓ A tramitação dos procedimentos de controlo prévio não está completamente desmaterializada e não existem condições para a autoliquidação das taxas;
- ✓ Não há evidência da verificação/conferência do cálculo das taxas urbanísticas por outro trabalhador e/ou responsável;
- ✓ As notificações para pagamento das taxas devidas não são acompanhadas da respetiva nota de liquidação, explicativa do seu apuramento, mas somente do valor total a pagar;

Fragilidades sistema de controlo interno



- ✓ As informações técnicas não evidenciam a conformidade ou desconformidade com os PMOT aplicáveis através de uma apreciação comparativa entre os parâmetros urbanísticos do projeto apresentado e os admitidos pelos referidos instrumentos de gestão territorial.

**1.12.** O Município tem procedido à monitorização do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, o qual não foi, contudo, objeto de revisão, não obstante as alterações legislativas e a alteração da estrutura orgânica da CMPM, entretanto ocorridas.

PGRCIC:  
Falta de revisão

**2.** O Município questionou as conclusões e recomendações relacionadas com as situações descritas nos pontos 1.6. a 1.8. deste Sumário, embora, com fundamento na análise constante do Anexo 18 deste relatório, tenhamos mantido as posições assumidas no projeto de relatório.

**3.** Por fim, destacam-se as principais recomendações formuladas à Câmara Municipal de Porto de Mós, no âmbito da presente auditoria:

- a) Regularização do licenciamento de operação em desconformidade com o PDM de 1994.
- b) Declaração de nulidade das deliberações que aprovaram isenções sem previsão regulamentar e liquidação das respetivas taxas urbanísticas.
- c) Acompanhamento da tramitação/decisão dos processos de contraordenação, de forma a garantir o respeito pelos princípios da celeridade processual e da legalidade e a evitar atrasos não justificados e a extinção dos procedimentos por prescrição.
- d) Adoção oportuna de medidas, tendo em vista a reposição da legalidade urbanística nas situações que fundamentaram a instauração de processos de contraordenação.
- e) Promoção da alteração da NCI e da revisão do PGRCIC, de forma a contemplar mecanismos e procedimentos específicos de controlo em matéria de gestão urbanística e a atualização daquele Plano.

Principais  
recomendações

## ÍNDICE

|  |    |
|--|----|
| 1. INTRODUÇÃO .....  | 7  |
| 1.1. Fundamento .....  | 7  |
| 1.2. Questão e subquestões de auditoria e âmbito .....           | 7  |
| 1.3. Metodologia .....   | 8  |
| 1.4. Contraditório .....   | 9  |
| 2. RESULTADOS .....  | 10 |
| 2.1. Planeamento territorial e expansão urbana .....             | 10 |
| 2.2. Indicadores financeiros .....                               | 13 |
| 2.3. Regulamentos Municipais .....                               | 16 |
| 2.4. Gestão Urbanística .....                                    | 19 |
| 2.5. Fiscalização municipal e contraordenações urbanísticas..... | 21 |
| 2.6. Medidas de tutela de legalidade urbanística .....           | 23 |
| 2.7. Controlo Interno.....                                       | 24 |
| 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....                              | 25 |
| 4. PROPOSTAS .....   | 30 |
| LISTA DE ANEXOS .....  | 31 |

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

|                      |  |
|----------------------|--|
| <b>CM</b>            | Câmara Municipal   |
| <b>CMPM</b>          | Câmara Municipal de Porto de Mós   |
| <b>CPA</b>           | Código Procedimento Administrativo   |
| <b>DPLU</b>          | Divisão de Planeamento e Licenciamento Urbano                                |
| <b>DR</b>            | Diário da República  |
| <b>HA</b>            | Hectare  |
| <b>IGAL</b>          | Inspeção-Geral da Administração Local  |
| <b>IGF</b>           | Inspeção-Geral de Finanças   |
| <b>IMI</b>           | Imposto Municipal sobre Imóveis  |
| <b>IMT</b>           | Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis                  |
| <b>INE</b>           | Instituto Nacional de Estatística  |
| <b>IUC</b>           | Imposto Único de Circulação  |
| <b>M<sup>2</sup></b> | Metro Quadrado   |
| <b>M€</b>            | Milhões de euros   |
| <b>MPM</b>           | Município de Porto de Mós  |
| <b>PCMPM</b>         | Presidente da Câmara Municipal de Porto de Mós                               |
| <b>PDM</b>           | Plano Diretor Municipal  |
| <b>PGRCIC</b>        | Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas                   |
| <b>PMOT</b>          | Plano Municipal de Ordenamento do Território                                 |
| <b>pp</b>            | Pontos Percentuais   |
| <b>PPI</b>           | Plano Plurianual de Investimentos  |
| <b>RCM</b>           | Resolução do Conselho de Ministros   |
| <b>REN</b>           | Reserva Ecológica Nacional   |
| <b>RGCO</b>          | Regime Geral das Contraordenações  |
| <b>RGEU</b>          | Regime Geral das Edificações Urbanas   |
| <b>RGTA</b>          | Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais                                 |
| <b>RJIGT</b>         | Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial                       |
| <b>RJREN</b>         | Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional                                |
| <b>RJUE</b>          | Regime Jurídico da Urbanização e Edificação                                  |
| <b>RMROU</b>         | Regulamento Municipal de Realização de Operações Urbanísticas                |
| <b>RTORMPM</b>       | Regulamento e Tabela de Taxas e Outras Receitas do Município de Porto de Mós |
| <b>TRIU</b>          | Taxa pela Realização, Manutenção e Reforço de Infraestruturas Urbanísticas   |
| <b>UOPG</b>          | Unidade Operativa de Planeamento e Gestão                                    |

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. Fundamento

A presente auditoria ao Município de Porto de Mós teve como objeto o controlo do urbanismo e foi realizada em cumprimento do Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF). Teve por finalidade concluir sobre os principais problemas nesta área, considerando os referenciais legais e regulamentares aplicáveis e a robustez do sistema de controlo interno.

### 1.2. Questão e subquestões de auditoria e âmbito

**1.2.1.** Nesta ação pretendeu-se dar resposta à seguinte questão de auditoria: a atividade municipal, ao nível do planeamento territorial, da gestão e fiscalização das operações urbanísticas, bem como das contraordenações e das medidas de tutela da legalidade, observou as normas legais aplicáveis, bem como o interesse público?

Para este efeito, foram consideradas as seguintes subquestões de auditoria:

- i. Os perímetros urbanos previstos no Plano Diretor Municipal estão ajustados à população do Município?
- ii. 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?
- iii. Qual o grau de cobertura do investimento municipal em infraestruturas urbanísticas, através dos impostos municipais e das receitas decorrentes do licenciamento de loteamentos e obras, em particular da taxa pela realização de infraestruturas urbanísticas?
- iv. As operações urbanísticas foram aprovadas em conformidade com os planos municipais de ordenamento do território em vigor e outras normas urbanísticas aplicáveis?
- v. O controlo interno instituído no Município assegurou a liquidação e cobrança das taxas urbanísticas, bem como das cedências ao domínio público municipal e das compensações, em numerário e em espécie, de acordo com as normas legais e regulamentares, bem como a eficácia na fiscalização das operações urbanísticas e na tramitação e decisão dos processos de contraordenações, em matéria de ilícitos urbanísticos, e na aplicação das medidas de tutela de legalidade?
- vi. O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC) inclui a descrição dos riscos mais relevantes na área do Urbanismo, bem como as medidas adequadas à sua prevenção e foi objeto de acompanhamento e monitorização?

**1.2.2.** Esta auditoria incidiu sobre a Câmara Municipal de Porto de Mós, com particular destaque nos serviços que têm a seu cargo o urbanismo (Divisão de Planeamento e Licenciamento Urbano), e reportou-se ao triénio 2013/2015.

### 1.3. Metodologia

1.3.1. A execução da ação obedeceu aos procedimentos de auditoria previstos no guião de controlo do urbanismo adotado na IGF<sup>1</sup>, de acordo com as seguintes fases:

- i. A fase de planeamento, que implicou, entre outros, os seguintes procedimentos:
  - o Levantamento e análise preliminar de informação relevante para a auditoria, nomeadamente, a estrutura e orgânica dos serviços municipais, regulamentos municipais, norma de controlo interno, levantamento dos procedimentos utilizados e 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;
  - o Seleção das amostras a analisar, dentro de cada universo, abrangendo as operações urbanísticas licenciadas e comunicações prévias admitidas no triénio 2013/2015, os pedidos de destaque decididos no mesmo período, os procedimentos de contraordenação urbanística pendentes em 01/01/2013 e instaurados nos anos de 2013 a 2015 e os processos relativos a medidas de tutela da legalidade urbanística aplicadas no período abrangido pela auditoria.

A amostra dos processos de operações urbanísticas foi constituída por 20 processos de obras de edificação<sup>2</sup>, o que corresponde a 9,25% do seu total (216), e 1 processo de loteamento (100%)<sup>3-4</sup> e teve subjacente uma análise de risco que incluiu, como critérios, a materialidade<sup>5</sup> e o tipo de operação urbanística.

Foram analisados 6 processos de destaque<sup>6</sup>, localizados, uns, dentro e, outros, fora do perímetro urbano, correspondendo a 32% do seu total (25).

A amostra dos processos de contraordenação integrou 21 processos, selecionados atendendo, designadamente, à natureza do infrator (particular ou empresa) e à antiguidade do processo, de modo a abranger quer procedimentos concluídos, quer procedimentos ainda em curso, tendo, no que respeita às medidas de tutela da legalidade, sido analisados todos os processos (6).

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

<sup>2</sup> Processos n.ºs 193/2007, 533/2008, 107/2010, 17/2012, 7/2012, 39/2013, 27/2013, 62/2014, 101/2014, 16/2014, 31/2014, 23/2015, 28/2015 (licenciamentos), 118/2012, 110/2012, 132/2012, 46/2013, 42/2013, 79/2013 e 94/2014 (comunicações prévias).

<sup>3</sup> Processo n.º 1/2014.

<sup>4</sup> Foram ainda analisados 3 processos de obras (204/1995, 26/2014 e 27/2004) no âmbito da apreciação de uma queixa, na área de intervenção da presente auditoria, que foi reencaminhada pela Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, em que não foram apuradas quaisquer ilegalidades – cfr. Informação n.º 2016/1826.

<sup>5</sup> Em função da respetiva área de construção licenciada, tendo-se analisado os processos de maior dimensão, de entre o universo constante da listagem fornecida pelos serviços.

<sup>6</sup> Processos n.ºs 55/2013, 31/2013, 76/2014, 21/2014, 79/2015 e 102/2015.