

Entº 283/2016
Proc. 02.3

Exma Senhora
Chefe do Gabinete de Sua Excelência o
Secretário de Estado das Autarquias Locais
Rua Prof. Gomes Teixeira, 2 – 5º Andar
1399-022 Lisboa

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
----------------	--------------------	------------------	------

ASSUNTO: Auditoria ao Município de Setúbal - Controlo do Urbanismo.

Encarrega-me Sua Excelência o Secretário de Estado do Orçamento de remeter a V. Ex.ª 1 CD-ROM do Relatório nº 2202/2015, da Inspeção-Geral de Finanças, referente ao assunto acima mencionado, no qual foi exarado o seguinte despacho:

Despacho nº 520/SEO/2016
Homologo. Remeta-se ao Sr. Secretário de Estado das
Autarquias Locais.
as) João Leão
2016.09.24”

Com os melhores cumprimentos,

O-CHEFE DO GABINETE,



Nuno Miguel da Costa Santos

C/C: IGF





GOVERNO DE
PORTUGAL

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS



INSPEÇÃO GERAL DE FINANÇAS

Despacho SEO:

Despacho n.º 520/SEO/2016

Homologo. Remeta-se ao Sr. Secretário de Estado das Autarquias Locais.

Gab. Sec. Est. Orçamento

Ent.ª 283 P.º 02.3

Em 28/01/2016 Dip.
O Chefe do Gabinete

Em

**João Rodrigo Reis
Carvalho Leão**
Assinado de forma digital por
João Rodrigo Reis Carvalho Leão
Dados: 2016.09.24 19:53:07
+01'00'

RELATÓRIO N.º 2202/2015

Proc. N.º 2014/173/A5/400

TÍTULO DA AÇÃO:

Auditoria ao Município de Setúbal - 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

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE SETÚBAL

Controlo do Urbanismo

Relatório n.º 2202/2015

Proc. n.º 2014/173/A5/400

Dezembro de 2015

Independência

Inte G-idade

F

FICHA TÉCNICA

NATUREZA	Auditoria de legalidade
ENTIDADE AUDITADA	Município de Setúbal
FUNDAMENTO	Plano de Atividades da IGF
ÂMBITO	Janeiro de 2011 a junho de 2014
OBJETIVOS	<p>Verificar a legalidade da gestão urbanística do Município, nas suas componentes administrativa, financeira e patrimonial, bem como a fiscalização das operações urbanísticas, e apreciar o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da Autarquia, nos aspetos relacionados com o urbanismo.</p> <p>A execução da auditoria obedeceu aos procedimentos de controlo previstos no Guia para Controlo do Ordenamento do Território e do Urbanismo, aprovado pela IGF em mar/2013, com os ajustamentos decorrentes das alterações legislativas entretanto ocorridas. Foram adotados os seguintes procedimentos de auditoria: levantamento inicial dos procedimentos e circuitos administrativos, financeiros e contabilísticos relevantes; análise do sistema de controlo interno instituído; realização de testes de conformidade e substantivos, direcionados, particularmente, para os processos de operações urbanísticas, contraordenações e medidas de tutela de legalidade.</p> <p>Os principais referenciais de análise considerados foram, fundamentalmente, as normas legais aplicáveis e o sistema de controlo interno.</p> <p>As técnicas de auditoria utilizadas consistiram, essencialmente, na análise documental, no tratamento de dados contabilísticos e na realização de entrevistas informais.</p>
CONTRADITÓRIO	Foi assegurado o procedimento de contraditório institucional, através do envio do projeto de relatório à entidade auditada, cuja resposta foi recebida na IGF, através de <i>e-mail</i> , a 6/out/2015.
CICLO DE REALIZAÇÃO	Out/2014 - set/2015
DIREÇÃO	SIG - Ana Paula Barata Salgueiro CdE, em Direção Operacional - Belmiro Morais
EQUIPA	Coordenação : CdE - Helena Lopes Execução : Inspetor - Mário Pereira da Silva

Nota: Os conceitos, termos e expressões geralmente utilizados pela IGF nos seus produtos de controlo constam do «Glossário Geral da IGF», disponível em A IGF/Normas de Boas Práticas, no site <http://www.igf.min-financas.pt>. Este Relatório não poderá ser reproduzido, sob qualquer meio ou forma, nos termos da legislação em vigor



AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE SETÚBAL
- CONTROLO DO URBANISMO
Relatório nº 2202/2015

PARECER:

Concordo com o presente relatório, designadamente com as propostas constantes do ponto 4. (fls. 41). Proponho, adicionalmente, a sua submissão a despacho de S. E. o Secretário de Estado do Orçamento, com sugestão de subsequente envio, para conhecimento, a S. E. o Secretário de Estado das Autarquias Locais.
A consideração superior.

Assinado de forma digital por
ANA PAULA PEREIRA COSME
FRANCO BARATA SALGUEIRO
Dados: 2016.01.04 17:56:12 Z

Subinspetora-Geral

DESPACHO:

Concordo com este relatório, salientando as suas Conclusões e Recomendações, a fls. 31/40.
A consideração superior.

Assinado de forma
digital por BELMIRO
AUGUSTO MORAIS
Dados: 2016.01.04
17:25:22 Z

CdE/DO

Concordo.
Remeta-se a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento para homologação e encaminhamento a Sua Exa o Secretário de Estado das Autarquias Locais.

O Inspector-Geral,

Digitally signed by VÍTOR
MIGUEL RODRIGUES BRAZ
Date: 2016.01.25 20:01:10 Z

RELATÓRIO N.º 2202/2015**PROCESSO N.º 2014/173/A5/400****AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE SETÚBAL
CONTROLO DO URBANISMO****SUMÁRIO EXECUTIVO**

1. Tendo em conta as evidências obtidas (**Anexos 1 a 12**), a análise e avaliação das mesmas (**Cap. II**) e os resultados do procedimento de contraditório, exercido pelo Município de Setúbal (MS), de concordância geral (**Anexo 13**), os principais resultados desta auditoria, que abrangeu o triénio 2011/2013 e o 1.º semestre de 2014, são, em síntese, os seguintes:

1.1. Na vigência do Plano Diretor Municipal (PDM) de 1994, cuja revisão se encontra em curso, foram aprovados 10 planos municipais de ordenamento do território - v.g. Plano de Pormenor (PP) ou Plano de Urbanização (PU) -, que abrangem apenas 8% da área urbana prevista no PDM, o que revela uma fraca atividade de planeamento do Município.

Reduzida atividade de planeamento territorial

1.2. Regista-se o sobredimensionamento das áreas de expansão urbana no PDM de 1994 face à evolução demográfica, o que tem gerado riscos de dispersão da urbanização e sobrecarga do erário municipal com a realização das necessárias infraestruturas urbanísticas.

Sobredimensionamento dos perímetros urbanos

1.3. Apesar da redução do solo urbano em cerca de 43%, a Revisão, em curso, do PDM de 1994, ainda permite um acréscimo de população de 26%, valor muito superior ao crescimento demográfico de 6,36%, registado entre 2001 e 2011.

Sobredimensionamento do solo urbano na Revisão do PDM, apesar da sua redução em 43%

1.4. Entre 2011 e 2014, a receita urbanística, constituída por impostos (M€ 103,17) e taxas (M€ 3,67), representou 46,5% da receita corrente municipal e 40,45% da receita total do Município e financiou integralmente o investimento municipal em infraestruturas urbanísticas (M€28,64), no triénio 2011/2013 e o 1.º semestre de 2014.

Receita urbanística:

M€ 107

Investimento em infraestruturas urbanísticas:

M€ 29

1.5. A receita obtida com a cobrança da Taxa Municipal de Urbanização (TMU), entre 2011 e o 1.º semestre de 2014, no montante de m€ 946,87, contribuiu com 3,3% para o investimento municipal em infraestruturas urbanísticas, revelando-se, por isso, manifestamente reduzido o seu contributo para o financiamento dessas infraestruturas.

Receita da TMU:
m€ 947

Contributo insignificante da TMU para o investimento municipal em infraestruturas urbanísticas:
3,3%

1.6. O Regulamento de Edificação e Urbanização do Município de Setúbal (REUMS), de 2013, carece de atualização em função das alterações, entretanto, introduzidas no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE).

Falta de atualização do
REUMS

1.7. O Regulamento de Taxas e Outras Receitas do Município de Setúbal (RTORMS), aprovado anualmente, não tem sido objeto de publicação no Diário da República, o que gera a ineficácia jurídica das suas normas

Falta de publicação no
DR do RTORMS

1.8. Registou-se a violação de normas do RPDM em 2 dos 23 processos urbanísticos analisados, o que determina a nulidade dos atos que aprovaram as respetivas operações urbanísticas.

Violação do RPDM: 9%
das operações
urbanísticas analisadas

1.9. Dos 469 processos de contraordenação instaurados pelo MS, no período auditado, 194 ainda se encontravam em tramitação, representando 41% dos procedimentos contraordenacionais, o que revela alguma demora na sua instrução e decisão.

Atraso na instrução e
decisão de processos
de contraordenação

1.10. Das 336 medidas de tutela da legalidade urbanística, 321 respeitam a ordens de demolição, que não foram concretizadas em 24 dos 29 processos analisados, no âmbito da amostra.

Taxa de execução de
ordens de demolição:
17%

1.11. O Regulamento do Sistema de Controlo Interno (RSCI) não contempla quaisquer procedimentos de controlo na área do Urbanismo.

RSCI:
ausência de
procedimentos de
controlo em matéria
urbanística

Foram detetadas situações reveladoras de insuficiências e fragilidades do sistema de controlo interno, designadamente:

- Deficiente organização dos processos, que não apresentam uma numeração sequencial e cronológica dos documentos;
- Falta de enquadramento regulamentar das taxas aplicáveis, nas folhas de liquidação, com referência às normas do Regulamento e/ou Tabela de Preços;
- Falta de evidência de controlo/conferência do cálculo das taxas;
- Falta de formalização do ato administrativo de liquidação das taxas pela entidade competente;
- Falta de fundamentação da omissão da assinatura pelos arguidos de autos de notícia;

Insuficiências e
fragilidades do sistema
de controlo interno

- Arquivamento indevido do processo contraordenacional por regularização da situação que lhe deu origem;
- Falta de liquidação e cobrança de custas em processos de contraordenação que terminaram com aplicação da pena de admoestação.

1.12. O Município não tem procedido à elaboração de Relatório Anual sobre a monitorização e aplicação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

PGRIC:
Falta de monitorização

2. A Autarquia acolheu positivamente a generalidade das conclusões e recomendações formuladas pela IGF, disponibilizando-se a promover a respetiva implementação, registando-se, apesar disso, divergências de natureza técnica quanto a uma matéria específica constante do Quadro seguinte.

Sem prejuízo do que antecede, tenha-se presente que a CMS não remeteu à IGF as evidências das medidas já tomadas no âmbito das recomendações formuladas no projeto de relatório.

**Acolhimento pela
Autarquia da
generalidade das
recomendações**

QUADRO SÍNTESE DOS RESULTADOS DA AUDITORIA
MATÉRIAS EM QUE SE REGISTAM DIVERGÊNCIAS DE NATUREZA TÉCNICA

VALOR CORRECÇÃO (MIL C)	POSICÃO DA IGF (Anexo)	POSICÃO DA ENTIDADE AUDITADA (Anexo)	Ref. item do relatório	RECOMENDAÇÕES		Anexo 8	Anexo 13	3.H	3.9.	Inobservância dos parâmetros urbanísticos previstos nos artigos 64º e 65º, nº 2 e no Anexo X do Regulamento do Plano de Ordenamento da Orla Costeira (POCC) Sintra-Sado, nomeadamente, área máxima de ocupação, cêrcea máxima admitida e número de pisos, no âmbito do processo de obras nº 46/2012.
								Regularização da situação, sob pena de promoção, junto do TAF competente, da declaração de nulidade do ato de aprovação da operação urbanística.		

ÍNDICE

Lista de siglas e abreviaturas	7
Lista de figuras.....	8
1. Introdução.....	9
1.1. Fundamento	9
1.2. Objetivos	9
1.3. Âmbito.....	10
1.4. Metodologia.....	10
1.5. Constrangimentos.....	12
1.6. Contraditório	12
2. Resultados da auditoria.....	13
2.1 Planeamento territorial e expansão urbana.....	13
2.2 Taxas Urbanísticas e Impostos Municipais	16
2.3. Regulamentos Municipais	18
2.3.1. Regulamento do PDM.....	18
2.3.2. Regulamentos dos Planos de Pomenor	19
2.3.3. Regulamento de Edificação e de Urbanização.....	20
2.3.4. Regulamento de Taxas.....	20
2.4. Gestão Urbanística	21
2.4.1. Considerações gerais.....	21
2.4.2. Operações urbanísticas.....	22
2.4.3. Destaques.....	27
2.5. Fiscalização municipal e contraordenações urbanísticas.....	27
2.6. Medidas de tutela de legalidade urbanística.....	32
2.7. Controlo Interno	33
2.7.1. Regulamento de Controlo Interno.....	33
2.7.2. Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.....	33
3. Conclusões e Recomendações.....	35
4. Propostas.....	41
Lista de anexos	42

4. PROPOSTAS

Em face dos resultados descritos no presente relatório, propõe-se:

- 4.1.** A remessa deste **Relatório** e dos **Anexos** à Senhora Presidente da Câmara Municipal de Setúbal, com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos da alínea o), do nº 2, do artigo 35º do Anexo I à Lei nº 75/2013 de 12 de setembro;
- 4.2.** Que a Câmara Municipal, no prazo de 60 dias a contar da data da receção deste Relatório, informe a IGF sobre o estado de implementação das recomendações efetuadas.

Pela Equipa,

Assinado de forma
digital por MARIA
HELENA FERREIRA
LOPES CARRAPIÇO
Dados: 2015.12.21
18:33:30 Z

Chefe de Equipa