



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

GABINETE DO SECRETÁRIO  
DE ESTADO DO ORÇAMENTO

Enfº 62/2016  
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

IGF · EG 02536 220916

21 SET 2016 000511

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

**ASSUNTO: Auditoria ao Município de Serpa – 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 2096/2015, da Inspeção-Geral de Finanças, referente ao assunto acima mencionado, no qual foi exarado o seguinte despacho:

Despacho nº 502/2016/SEO  
*Homologo. Remeta-se ao Sr. Secretário de Estado  
das Autarquias Locais.  
as) João Leão  
2016.09.19”*

Com os melhores cumprimentos,

O-CHEFE DO GABINETE,

Nuno Miguel da Costa Santos

C/C: IGF



GOVERNO DE  
PORTUGAL

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS



inspeção.geral.financas

| Gab. Sec. Est. Adj. Orçamento |            |          |
|-------------------------------|------------|----------|
| Ent.ª                         | 62         | P.º 02.3 |
| Em                            | 07/01/2016 | Dip.     |
| O Chefe do Gabinete           |            |          |
| Em                            |            |          |

**Despacho SEAO:**

Despacho n.º 502/SEO/2016

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

Assinado de forma digital por  
**João Rodrigo Reis**  
Leão  
Dados: 2016.09.20 09:51:23  
+01'00'

|  |                      |                                  |
|--|----------------------|----------------------------------|
| <b>Relatório</b>   | <b>N.º 2015/2096</b> | <b>Proc. N.º 2014/173/A5/530</b> |
| <b>TÍTULO DA AÇÃO:</b><br><br>Auditoria ao Município de Serpa<br>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.min-financas.pt>  
Email: [igf@financas.pt](mailto:igf@financas.pt)



# AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE SERPA

---

Controlo do Urbanismo

Relatório n.º 2096 / 2015

Proc. n.º 2014/173/A5/530

Dezembro de 2015





www.igf.pt

## AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE SERPA

-CONTROLO DO URBANISMO

Relatório n.º 20996/2015

### FICHA TÉCNICA

|                            |   |
|----------------------------|---|
| <b>NATUREZA</b>            | Auditoria de legalidade   |
| <b>ENTIDADE AUDITADA</b>   | Município de Serpa  |
| <b>FUNDAMENTO</b>          | Plano de Atividades da IGF  |
| <b>ÂMBITO</b>              | Triénio 2011/2013   |
| <b>OBJETIVOS</b>           | 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.  |
| <b>METODOLOGIA</b>         | <p>A execução da auditoria obedeceu aos procedimentos de controlo previstos no Guião para Controlo do Ordenamento do Território e do Urbanismo, aprovado pela IGF em mar/2013, com os ajustamentos decorrentes das alterações legislativas entretanto ocorridas.</p> <p>Foram adotados os seguintes <b>procedimentos de auditoria</b>: 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 <b>referenciais de análise</b> considerados foram, fundamentalmente, as normas legais e regulamentares aplicáveis e o sistema de controlo interno.</p> <p>As <b>técnicas de auditoria</b> utilizadas consistiram, essencialmente, na análise documental, no tratamento de dados contabilísticos e na realização de entrevistas informais.</p> |
| <b>CONTRADITÓRIO</b>       | Foi assegurado o procedimento de contraditório formal, através do envio do projeto de relatório à entidade auditada.  |
| <b>CICLO DE REALIZAÇÃO</b> | Abr/2014 - fev/2015   |
| <b>DIREÇÃO</b>             | SIG Ana Paula Barata Salgueiro<br>CdE/DO Belmiro Morais   |
| <b>EQUIPA</b>              | <b>Coordenação:</b> CdE Helena Lopes<br><b>Execução:</b> 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 SERPA**  
-CONTROLO DO URBANISMO  
Relatório n.º 2096/2015



INSTITUTO DE GESTÃO FISCAL

**PARECER:**

Submeto o presente Relatório à consideração do Senhor Inspetor-Geral, com o meu acordo quanto às propostas formuladas no ponto 4., tendo em vista a sua submissão a despacho de S.E. o Secretário de Estado do Orçamento com sugestão de envio a S. E. o Secretário de Estado das Autarquias Locais.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por  
ANA PAULA PEREIRA COSME  
FRANCO BARATA SALGUEIRO  
Dados: 2015.12.18 17:05:20 Z

**DESPACHO:**

Concordo.

Remeta-se a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento, sugerindo o encaminhamento para Sua Exa o Secretário de Estado das Autarquias Locais.

O Inspetor-Geral,  
*Miguel*

Digitally signed by VÍTOR  
MIGUEL RODRIGUES  
BRAZ  
Date: 2016.01.06 17:22:04  
Z

Concordo com este relatório e, designadamente, com as Conclusões e Recomendações constantes do seu ponto 3., a fls. 34 e ss., bem como com o proposto no seu ponto 4. (fls. 41).  
A consideração superior.

CdE/DO

Assinado de forma  
digital por BELMIRO  
AUGUSTO MORAIS  
Dados: 2015.12.17  
18:57:00 Z

**RELATÓRIO N.º 2096 / 2015**

**PROCESSO N.º 2014 / 173 / A5 / 530**

**AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE SERPA  
CONTROLE DO URBANISMO**

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

**1.** Tendo em conta as evidências obtidas (vd. Anexos 1 a 22), a análise e avaliação das mesmas e os resultados do procedimento de contraditório (vd. Anexo 23), as principais conclusões desta auditoria, que abrangem o triénio 2011/2013, são, em síntese, as seguintes:

**1.1.** A gestão urbanística do Município de Serpa (MS) foi feita com base no PDM de 1995, cuja revisão foi publicada em 2014, salvo em relação a 37% do solo urbano, que foi abrangido por 1 Plano de Urbanização e 3 Planos de Pormenor.

**Significativa atividade de planeamento territorial desde o PDM de 1995**

**1.2.** Regista-se o sobredimensionamento das áreas de expansão urbana no PDM de 1995, que se manteve na Revisão de 2014, apesar da evolução decrescente da população, com os riscos de dispersão da urbanização e sobrecarga do erário municipal com a realização das necessárias infraestruturas urbanísticas.

**Sobredimensionamento dos perímetros urbanos em 1995 e 2014**

**1.3.** As receitas urbanísticas (impostos e taxas), no montante de M€ 4,47, cobriram cerca de 64% do investimento municipal em infraestruturas urbanísticas (M€7), entre 2011 e 2013, o qual representou 13% da despesa municipal.

**Contributo das receitas urbanísticas para o investimento em infraestruturas: 64%**

**1.4.** Entre 2011 e 2013, a receita de taxas urbanísticas, no valor de m€ 65,5, representou 0,2% da receita corrente municipal e sofreu uma redução de 83,6%.

**Taxas urbanísticas: m€ 65,5  
Redução de 83,6%**

**1.5.** As taxas urbanísticas representaram apenas 0,93% do investimento em infraestruturas urbanísticas e a taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas (TMU), que constitui uma contrapartida do investimento municipal nessas infraestruturas, deu cobertura somente a 0,47% desse investimento.

**Contributo das taxas urbanísticas para o investimento em infraestruturas: 0,93%  
Contributo da TMU: 0,47%**

**1.6.** O Código de Regulamentos e Posturas do Município de Serpa, de 2010, que inclui a regulamentação da urbanização e da edificação, prevista no Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE), encontra-se desatualizado, face às alterações introduzidas no RJUE, designadamente, ao nível do procedimento de legalização de obras.

**Desatualização do Código de Regulamentos e Posturas do Município na parte relativa ao RJUE**



**1.7.** Quer aquele Código, quer o Regulamento de Taxas e Outras Receitas Municipais, com as alterações que lhes foram introduzidas, não foram objeto de publicação integral no Diário da República, pelo que as suas normas são juridicamente ineficazes.

Falta de publicação integral no DR do CRPMS e do RT

**1.8.** O Regulamento de Taxas e Outras Receitas Municipais não contém a fundamentação do valor das taxas e, designadamente da TRIU, nem das isenções e reduções de taxas, pelo que as respetivas normas são ilegais.

Taxas urbanísticas:  
Falta de fundamentação

**1.9.** Não foi efetuada a atualização anual das taxas e outras receitas, prevista no Regulamento de Taxas e Outras Receitas Municipais, daí resultando o seu desajustamento aos custos dos respetivos serviços prestados.

Falta de atualização anual das taxas

**1.10.** Registrou-se, em geral, o cumprimento dos parâmetros urbanísticos previstos nos instrumentos de gestão territorial aplicáveis, contrariamente a algumas normas do Código de Regulamentos e Posturas do MS, relativas a vãos e janelas, cuja aplicação foi considerado não justificar-se em algumas operações urbanísticas, tendo em conta a sua localização.

Falta de aplicação de normas regulamentares, por se considerarem injustificadas nas situações em causa

**1.11.** Detetaram-se erros para mais (no montante de € 337,10) e para menos (no montante de € 3.778,00), na liquidação das taxas urbanísticas, que foram corrigidos no decurso da auditoria.

Erros na liquidação de taxas:  
m€ 4

**1.12.** Dos 183 processos de contraordenação urbanística instaurados, 116 ainda se encontravam em tramitação, à data da conclusão das verificações, sendo de salientar a demora na instrução e decisão desses processos.

Demora na instrução e decisão de processos de contraordenação

**1.13.** Verificou-se a falta de reposição da legalidade urbanística em 3 casos, numa amostra de 15 processos de contraordenação analisados.

Falta de reposição da legalidade urbanística relativa a 3 processos de contraordenação

**1.14.** No triénio 2011/2013, das 155 medidas de tutela da legalidade

Ineficácia das medidas de tutela da

dade urbanística aprovadas, foram determinadas 48 demolições e 104 embargos, encontrando-se, contudo, por regularizar 9 situações que desencadearam essas medidas, em 14 dos processos analisados.

**legalidade urbanística:** Foram regularizadas apenas 5 situações ilegais numa amostra de 14

**1.15.** Registrou-se a falta de notificação pela CMS do ato que ordenou os embargos de obras às entidades responsáveis pelo fornecimento de energia elétrica, água e gás, bem como da comunicação da cessação ou caducidade dos embargos à competente Conservatória do Registo Predial (CRP).

**Embargos:**  
**Ausência das notificações legalmente devidas**

**1.16.** O Regulamento de Controlo Interno (RCI) do MS foi atualizado em 2011 para adequação à nova estrutura orgânica da CM e às alterações legislativas e regulamentares ocorridas. Registram-se, apesar disso, algumas fragilidades do sistema de controlo interno, evidenciadas pelas seguintes irregularidades:

- Falta de enquadramento regulamentar das taxas aplicáveis e da fórmula de cálculo nas folhas de liquidação das taxas;
- Falta de assinatura das notas de liquidação e de controlo/verificação do cálculo das taxas por um segurado do trabalhador e/ou responsável;
- Não formalização do ato administrativo de liquidação das taxas;
- Notificação do valor das taxas a pagar, sem remessa da respetiva nota de liquidação; e
- Liquidação de taxas em processos de legalização sem atender ao elemento prazo de duração da obra.

**Fragilidades do sistema de controlo interno**

**1.17.** O Município dispõe de Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, que foi revisto anualmente, conforme evidenciam os relatórios de execução anual.

**Relatórios anuais sobre a aplicação do PGRIC**

**1.18.** No âmbito da verificação do cumprimento do despacho tutelar relativo à inspeção realizada ao MS pela ex-IGAL, em 2010, constatou-se que ainda não foi alterado o Regulamento Municipal de Apoio ao Movimento Associativo nem o Regulamento de Controlo da Assiduidade.

**Seguimento do despacho tutelar: Incumprimento de uma das recomendações**

No exercício do contraditório, a autarquia local informou



REPÚBLICA DE SERPA

que pretendia reforçar os recursos humanos na área jurídica, de forma a dispor de meios para promover a célere produção e alteração dos Regulamentos em causa.

2. A Autarquia acolheu positivamente a generalidade das conclusões e recomendações formuladas pela IGF, tendo para o efeito comunicado as diligências, entretanto, efetuadas, tendo em vista a respetiva implementação.  
Carecem, contudo, de evidência a adoção e aplicação de algumas das medidas propostas, cujo cumprimento o Município deverá demonstrar no âmbito do seguimento desta auditoria.

**Acolhimento pela  
Autarquia da generalidade das conclusões e recomendações**