



**CONTROLO DOS RECURSOS HUMANOS E DO
URBANISMO NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL
AUTÁRQUICA**

**AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE
VILA FLOR**

Proc. n.º 2013/184/B1/1598

Relatório n.º 386/2015

abril de 2015

i n t e g r i d a d e
i n o v a ç ã o
f i a b i l i d a d e

FICHA TÉCNICA

NATUREZA	Auditoria temática nas áreas dos recursos humanos e do urbanismo.
ENTIDADE AUDITADA	Município de Vila Flor
FUNDAMENTO	A presente auditoria enquadra-se no Projeto “Controlo dos Recursos Humanos na Administração Local Autárquica”, previsto no Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças para 2013.
ÂMBITO	Triénio 2010-2012.
OBJECTIVOS	<p>Na área dos Recursos Humanos, verificar a qualidade da despesa e dos pagamentos ao pessoal, atenta a sua legalidade, regularidade e racionalidade, bem como outros a boa gestão.</p> <p>Na área do Urbanismo, avaliar a política de planeamento, gestão e fiscalização urbanísticas do Município, nomeadamente, nas suas componentes financeira, patrimonial e de legalidade.</p>
METODOLOGIA	Aplicação do “Guião para Controlo das Despesas com Pessoal das Autarquias Locais”, e “Guião de controlo do Ordenamento do Território e do Urbanismo nas Autarquias Locais”.
CONTRADITÓRIO	Efectuado contraditório formal institucional ao Município de Vila Flor e pessoal ao ex- Presidente, atual Presidente e a dois Vereadores.
CICLO DE REALIZAÇÃO	De 4 dezembro de 2013 a 17 de dezembro de 2014.
DIRECÇÃO	IFD Manuela Garrido
EQUIPA	CdE Maria Amélia Monteiro Inspetor Fernando Erico Martins

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.

PARECER:

Concordo, designadamente com as propostas constantes do ponto 4 (fls. 62 e 63).

Atentos os resultados em matéria de urbanismo, proponho o envio do presente relatório a S.E. o Secretário de Estado da Administração Local, nos termos do despacho de articulação de suas Excelências a Ministra de Estado e das Finanças e o Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional, de 21 de julho de 2014.

À consideração superior.

Subinspetora-Geral
ANA PAULA PEREIRA
COSME FRANCO BARATA
SALGUEIRO
2015.08.11 19:28:56 +01'00'

Assinado por: **MANUELA FERNANDA DA ROCHA GARRIDO**

Num. de Identificação Civil: BI080524559

Data: 2015.04.09 11:24:17 GMT Daylight Time

Localização: Inspetora de Finanças Diretora



Concordo com o vertido no presente relatório, nomeadamente, com as conclusões e recomendações (A. a MM.), alertando para a necessidade da CMVF comunicar à IGF, no prazo de 60 dias a contar da receção do relatório, o respetivo acatamento. Proponho encaminhamento ao Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento para efeitos do previsto nos itens 4.1. e 4.2.

Manuela Garrido

Inspetora de Finanças Diretora

Concordo.

Remeta-se a Sua Ex.ª o Senhor Secretário de Estado da Administração Local.

O Inspetor-Geral,



Assinado de forma digital
por VÍTOR MIGUEL
RODRIGUES BRAZ
Dados: 2015.09.08
16:57:33 +01'00'

Relatório N.º 386/2015

Processo n.º 2013/184/B1/1598

CONTROLO DOS RECURSOS HUMANOS E DO URBANISMO NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA – AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE VILA FLOR

SUMÁRIO EXECUTIVO

CONTEÚDOS

PÁG. 14	REDUÇÃO, NO TRIÉNIO 2010/2012, DAS DESPESAS COM PESSOAL (19%) E DO TOTAL DE EFETIVOS (2%)
PÁG. 24, 26 E 30	PAGAMENTOS DE m€ 6,66 DE TRABALHO EXTRAORDINÁRIO, m€2,5 DE ABONO PARA FALHAS E € 569 DE EMOLUMENTOS NOTARIAIS, CUJAS REPOSIÇÕES ESTAVAM A DECORRER
PÁG. 33	INCORRETA APLICAÇÃO DA TAXA DE REDUÇÃO SOBRE AS REMUNERAÇÕES DOS ELEITOS LOCAIS E MEMBROS DO GAP ORIGINOU PAGAMENTOS INDEVIDOS DE m€ 26, EM FASE DE REGULARIZAÇÃO
PÁG. 45	AUSÊNCIA DE ARRECADAÇÃO DE TAXAS URBANÍSTICAS NUM TOTAL DE m€ 8,7, COM COBRANÇA OFICIOSA EM CURSO

Atentas as evidências obtidas (vd. **ANEXOS 1 a 15 e 22**), a análise e avaliação das mesmas e os resultados do procedimento de contraditório (vd. **ANEXOS 16 a 21**) as principais conclusões desta auditoria, que abrangeu o triénio 2010/2012, são, em síntese, as seguintes:

- 1.** As despesas com pessoal, que no triénio, ascenderam a um total de M€ 8,5 decresceram cerca de 19% e representam 30% do total da despesa municipal e 47% da despesa corrente.
- 2.** As remunerações certas e permanentes representaram 77% do total das despesas com pessoal e registaram, no triénio, uma diminuição de quase 20%.
- 3.** Os abonos variáveis ou eventuais reduziram 32,5%, enquanto as despesas com a segurança social, que representaram 20% do total das despesas com pessoal, decresceram 12%.
- 4.** O Município de Vila Flor (MVF) cumpriu a obrigação legal de reduzir o total de trabalhadores (155, em 2012), registando uma variação negativa de 2%, com especial incidência nos assistentes operacionais, em que a taxa de decréscimo se cifrou em 5%.
- 5.** A tramitação procedimental do recrutamento de novos postos de trabalho evidenciou irregularidades diversas, nomeadamente, em matéria de assunção de despesa, composição do júri, fundamentação da necessidade do posto de trabalho, negociação do posicionamento remuneratório, consulta prévia da BEP e falta de organização sequencial, não garantindo, assim, a sua integralidade.
- 6.** Os três contratos de prestação de serviços, celebrados em 1990, 1996 e 2003, foram objeto da reapreciação prevista nos art.ºs 94º e 35º e 36º da LVCR, por deliberação da CMVF de jul/2014, após a autarquia ter sido alertada para o respetivo incumprimento.
- 7.** Os atos que aprovaram a realização do trabalho extraordinário não se mostravam devidamente fundamentados, nem permitiam aferir o carácter excecional que a mesma deve revestir.
- 8.** O pagamento do trabalho extraordinário que ultrapassou 60% da correspondente remuneração base, traduziu-se em pagamentos ilegais, num total de € 6 663,65, tendo o MVF promovido a respetiva regularização, mediante a restituição dos respetivos

Decréscimo das despesas com pessoal entre 2010 e 2012 (19%)

Diminuição, em 20%, das remunerações certas e permanentes

Redução das despesas com abonos variáveis ou eventuais (32,5%) e encargos com a segurança social (12%)

Abatimento do n.º de trabalhadores (2%)

Irregularidades diversas nos procedimentos destinados ao recrutamento de novos postos de trabalho

Regularização da falta de reapreciação dos contratos de prestação de serviços em vigor

Débil fundamentação dos atos autorizadores do trabalho extraordinário

Regularização superveniente de pagamentos ilegais de trabalho extraordinário, num total de m€ 6,7

montantes, facto que prejudica o encaminhamento ao Tribunal de Contas.

9. Foi indevidamente pago aos trabalhadores, de forma ininterrupta, abono para falhas, no montante global de € 2 460,79, encontrando-se o respetivo processo de reposição em curso, não se justificando, por conseguinte, o encaminhamento ao Tribunal de Contas

10. Os trabalhadores do MVF que auferiram, indevidamente, remunerações a título de emolumentos notariais, num total de € 569, efetuaram a respetiva reposição, a qual constitui causa de extinção de responsabilidade financeira.

11. A incorreta aplicação da taxa de redução remuneratória prevista nas Leis do Orçamento do Estado (LOE) de 2011 e 2014, traduziu-se em pagamentos indevidos aos eleitos locais de € 17 020,65 e aos membros do Gabinete de Apoio Pessoal (GAP), num total de € 9 092,69, cuja reposição foi, entretanto, promovida pelo MVF, facto que exime os autores de responsabilidade financeira e consequente participação ao Tribunal de Contas.

12. Não se encontravam implementados mecanismos que permitissem controlar a efetiva aplicação das anteditas medidas de restrição orçamental às senhas de presença pagas aos Vereadores da CM a exercer funções em regime de não permanência, bem como aos membros da Assembleia Municipal (AM), que auferissem remunerações sujeitas às taxas de redução remuneratória estabelecidas nas LOE 2011 e 2012.

13. A desarticulação entre os vários serviços intervenientes no tratamento de dados, originou discrepâncias entre os valores reportados no Balanço Social e os registados nos documentos contabilísticos respeitantes às despesas incorridas com ajudas de custo, subsídio de refeição e prestações sociais.

14. A contabilização dos encargos com pessoal na rubrica 27.3.2., não abrangia a integralidade dos custos incorridos em ano diferente daquele em que era pago, em clara violação do princípio da especialização (ou do acréscimo) estabelecido na alínea d) do ponto 3.2. das Considerações Técnicas do POCAL.

15. No período temporal auditado, o montante global das taxas urbanísticas cobradas (m€ 210) representou 0,73% da receita total municipal e 1,16% da receita corrente, correspondendo a sua quase totalidade (93,82%), a taxas devidas por emissão de licenças, e

Reposição de pagamentos indevidos, a título de abono para falhas, num total de m€ 2,46

Reposição de pagamentos indevidos relativos a emolumentos notariais num total de € 569

Reposição de pagamentos indevidos aos eleitos locais de m€ 17 e membros do GAP de m€ 9, por incorreta aplicação das medidas de consolidação orçamental

Ausência de controlo sobre a correta aplicação das taxas de redução remuneratória aos Vereadores em regime de não permanência e membros da AM

Incoerência entre o Balanço Social e os documentos contabilísticos

Especialização parcial dos custos com pessoal

Baixa representatividade da receita gerada pelas taxas urbanísticas na

6,18% a TMU.

16. O peso da receita obtida com a cobrança da TMU no custo das infraestruturas gerais realizadas pelo município, foi de 0,16%, demonstrando-se insuficiente como mecanismo de financiamento ou de compensação desses custos, que representaram uma média de 28,32% da despesa total do MVF.

17. O Regulamento Municipal de Urbanização, Edificação e Taxas (RMUE), para além de evidenciar falta de rigor e imprecisão na construção de alguns dos seus preceitos, não acompanhou a evolução legislativa e organizacional a que dirigia, mostrando-se desatualizado, designadamente, no que se refere à concretização das normas do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação.

18. Entre 2010 e 2012 foram aprovadas 255 operações urbanísticas que implicaram um total de área bruta de construção de 53 071 m², das quais 92,8% relativas a edificação, sendo escassas as operações de loteamento (2 *ex novo* e um aditamento).

19. Os processos de edificação evidenciavam deficiências e irregularidades na respetiva tramitação, designadamente, em matéria de fundamentação e aferição da legitimidade dos sujeitos processuais (v.g. quanto aos autores de projetos), passíveis de afetar a legalidade dos respetivos atos administrativos.

20. Das 9 operações urbanísticas analisadas, 4 evidenciaram infrações urbanísticas que careciam da aplicação de medidas de tutela de legalidade e sancionatórias, duas das quais, a demolição, tendo, no decurso da auditoria, sido desencadeadas as medidas adequadas e notificados os infratores, com vista à reposição da legalidade e aplicação das medidas sancionatórias adequadas.

21. A liquidação e cobrança das taxas evidenciaram irregularidades várias, de que se destacam a não aplicação das tabelas da TRIU em vigor desde 1/mai/2010, e manutenção da aplicação da TMU entretanto revogada, erros e omissões na aplicação de taxas devidas na operação urbanística em concreto, e ausência de controlo do respetivo cálculo e pagamento.

22. As preditas irregularidades traduziram-se na falta de cobrança de taxas urbanísticas num total de € 8 725,38, cuja regularização e pagamento se encontravam, à data do envio da resposta do contraditório, em curso, e que constitui causa de exclusão de responsabilidade financeira.

**receita municipal
(0,73%)**

**Insuficiente
cobertura dos
custos das
infraestruturas
gerais pela TMU**

**Desajustamento do
RMUE, face
à evolução
legislativa e à
realidade que visava
disciplinar**

**Predomínio das
operações de
edificação**

**Deficiente
fundamentação dos
atos e insuficiências
na aferição da
legitimidade dos
sujeitos**

**Deteção de
irregularidades
urbanísticas
passíveis de
aplicação de
medidas de tutela
de legalidade e
sancionatórias**

**Irregularidades na
aplicação e
liquidação das taxas
urbanísticas**

**Falta de cobrança
de receita municipal
no total de mC 8,7,
cuja regularização
se encontrava em
curso**

23. Os processos de contraordenação (8, no total) patentearam irregularidades várias, de que se destacam a falta de aplicação das custas judiciais, atrasos significativos na instrução e insuficiente fundamentação das propostas de decisão/aplicação de sanções.

Deficiente tramitação dos processos de contraordenação

24. Os anteditos processos de contraordenação deram origem à instrução de 4 processos destinados à aplicação de medidas de tutela de legalidade, tendo, num dos casos, sido aplicada a medida mais gravosa, ou seja, a demolição, e nos demais, o embargo.

Adequada aplicação de medidas de tutela de legalidade

25. O PDM, aprovado em 1994 e alterado em 1997, revelava-se desajustado, quer face à realidade dinâmica que visa regular, quer ao regime legal vigente.

Desajustamento do PDM à realidade que visava

26. O Regulamento Orgânico encontrava-se desajustado face às alterações legislativas entretanto ocorridas e à correspondente dinâmica organizacional das autarquias locais.

Desajustamento do Regulamento Orgânico

27. O Regulamento do sistema de controlo interno, mostrava-se igualmente desajustado à realidade orgânica e à dinâmica legislativa em matéria de gestão de recursos humanos, designadamente, ao não prever os mecanismos de controlo da aplicação das medidas de contenção orçamental, de articulação entre os vários serviços que intervêm em factos que relevam no processamento e pagamento de remunerações, do controlo da acumulação de funções, de regulação da duração/horário de trabalho dos trabalhadores, bem como a utilização de telemóveis e viaturas municipais.

Regulamento do sistema de controlo interno desajustado à orgânica em vigor e às alterações legislativas verificadas na área dos recursos humanos

28. O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC), não se encontrava efetivamente implementado, apesar de prever um conjunto de medidas destinadas a detetar e sanar os riscos de corrupção e infrações conexas.

Falta de implementação efetiva do PGRIC

ÍNDICE

LISTA DE QUADROS	9
1. INTRODUÇÃO	10
1.1 Fundamento	10
1.2 Objetivos	10
1.3 Âmbito.....	11
1.4 Metodologia.....	11
1.5 Constrangimentos	12
1.6 Exercício do contraditório	13
2. RESULTADOS DA AÇÃO	14
2.1. NA ÁREA DOS RECURSOS HUMANOS	14
2.1.1. Evolução dos Recursos Humanos	14
2.1.2. Organização e Estrutura dos serviços	19
2.1.3. Competências.....	20
2.1.4. Serviços Intervenientes	20
2.1.5. Software.....	20
2.1.6. Legalidade das despesas com pessoal	21
2.1.7. Abonos variáveis e eventuais	23
2.1.8. Controlo público da riqueza dos titulares de cargos políticos	31
2.1.9. Acumulação de Funções – Eleitos Locais.....	31
2.1.10. Acumulação de funções - trabalhadores	32
2.1.11. Aplicação das medidas de consolidação orçamental	33
2.1.12. Sobretaxa extraordinária – IRS – lei 49/2011 de 7/set	37
2.1.13. Subsídio de refeição	37
2.1.14. Contribuições da entidade e descontos obrigatórios.....	37
2.1.15. Contabilização das despesas com pessoal	37
2.1.16. Cumprimento da obrigação legal de envio da informação relativa ao pessoal, bem como da respetiva fiabilidade.....	38
2.2. NA ÁREA DO URBANISMO.....	39
2.2.1. Planeamento urbanístico/Expansão e reconversão urbana	39
2.2.2. Revisão do PDM.....	39
2.2.3. Contratos urbanísticos	40
2.2.4. Sistemas de informação	40
2.2.5. Taxas urbanísticas	41
2.2.6. Regulamentos municipais com relevância na gestão urbanística	43
2.2.7. Gestão urbanística	44
2.2.8. Processos de contraordenação.....	49
2.2.9. Medidas de tutela de legalidade urbanística	50
2.3. Sistema de controlo Interno e Plano de Gestão de riscos de corrupção e infrações conexas.....	51
2.4. ANÁLISE DE QUEIXAS E DENÚNCIAS.....	55
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	56
4. PROPOSTAS.....	62
LISTA DE ANEXOS.....	64

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

C	Euro
ADSE	Direção-Geral de Proteção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública
AMVF	Assembleia Municipal de Vila Flor
Art.	Artigo
Arts.	Artigos
CCP	Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo DL 18/2008, de 29 de jan
Cfr.	Conforme ou confronto
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CIMI	Código do Imposto Municipal sobre Imóveis
CM	Câmara Municipal
CMVF	Câmara Municipal de Vila Flor
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPTA	Código de Processo nos Tribunais Administrativos
CRP	Constituição da República Portuguesa
DAF	Divisão Administrativa e Financeira
DGAEP	Direção-Geral da Administração e do Emprego Público
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
Dreg	Decreto Regulamentar
EEL	Estatuto dos Eleitos Locais
GAP	Gabinete de Apoio Pessoal
i.e.	Isto é
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
LAL	Lei 169/99, de 18/set
LEOE	Lei de Execução Orçamental do Estado
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas

LVCR	Regimes de Vinculação, de Carreiras e de Remunerações dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas
MEO	Mapa de Execução Orçamental
MVF	Município de Vila Flor
p.p.	Pontos percentuais
PA	Plano de Atividades
PCMVF	Presidente da Câmara Municipal de Vila Flor
PGR	Procuradoria-Geral da República
PMOT	Plano Municipal de Ordenamento do Território
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RCTFP	Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas
RGTA	Regime Geral de Taxas das Autarquias Locais
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RJUE	Regime Jurídico de Urbanização e Edificação
RMUET	Regulamento Municipal de Urbanização, Edificação e Taxas
ROSM	Regulamento de Organização dos Serviços do Município
RTM	Regulamento Municipal de Taxas
SGP	Sistema de Gestão de Pessoal
SIADAP	Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública
SIAL	Sistema de Informação das Autarquias Locais
SIIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
SRH	Secção de Recursos Humanos
TC	Tribunal de Contas
TMU	Taxa pela Realização, Manutenção e Reforço de Infra Estruturas Urbanísticas
TRIU	Taxa pela Realização, Manutenção e Reforço das Infraestruturas Urbanísticas
Un:	Unidade
Vd.	Vide

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - PESO DA DESPESA COM PESSOAL NA DESPESA MUNICIPAL (TOTAL E CORRENTE) - 2010/2012	14
QUADRO 2 - EVOLUÇÃO DA VARIAÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL - 2010/2012	14
QUADRO 3 - ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL - 2010/2012	15
QUADRO 4 - EVOLUÇÃO DO N.º DE TRABALHADORES POR RELAÇÃO JURÍDICA DE EMPREGO (TRIÉNIO 2010/2012)	18
QUADRO 5 - EVOLUÇÃO DO N.º DE TRABALHADORES POR CARGO E CARREIRA (TRIÉNIO 2010/2012)	18
QUADRO 6 - REDUÇÃO DO N.º DE TRABALHADORES	19
QUADRO 7 - PROCEDIMENTOS CONCURSAIS - AMOSTRA E REPRESENTATIVIDADE	22
QUADRO 8 - PRINCIPAIS ABONOS VARIÁVEIS OU EVENTUAIS	24
QUADRO 9 - TRABALHO EXTRAORDINÁRIO PAGO PARA ALÉM DO LIMITE MENSAL	26
QUADRO 10 - REPOSIÇÃO DE QUANTIAS - TRABALHADORES - ABONO PARA FALHAS	28
QUADRO 11 - EMOLUMENTOS NOTARIAIS	30
QUADRO 12 - ERROS DE PROCESAMENTO DAS REMUNERAÇÕES DOS ELEITOS LOCAIS	34
QUADRO 13 - ERROS DE PROCESAMENTO DAS REMUNERAÇÕES DOS MEMBROS DO GAP	35
QUADRO 14 - EVOLUÇÃO DEMOGRÁFICA DO MUNICÍPIO DE VILA FLOR (CENSOS INE)	40
QUADRO 15 - PERÍMETROS URBANOS DO PDM VS EVOLUÇÃO DEMOGRÁFICA	40
QUADRO 16 - PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS E DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA MUNICIPAL (2010/2012)	41
QUADRO 17 - TAXAS URBANÍSTICAS COBRADAS (2010/2012)	41
QUADRO 18 - PESO DO INVESTIMENTO MUNICIPAL EM INFRAESTUTURAS GERAIS NA DESPESA MUNICIPAL (2010/2012)	42
Quadro 19 - LISTA DE OPERAÇÕES URBANÍSTICAS (2010/2012)	45
QUADRO 20 - PROCESSOS URBANÍSTICOS ANALISADOS	45
QUADRO 21 - OPERAÇÕES URBANÍSTICAS ILEGAIS/IRREGULARES	47
QUADRO 22 - ERROS NO CÁLCULO DAS TAXAS ADMINISTRATIVAS	48
QUADRO 23 - LISTA DE CONTRAORDENAÇÕES (2010/2013)	49
QUADRO 24 - LISTA DE MEDIDAS DE TUTELA DE LEGALIDADE URBANÍSTICA	51

1. INTRODUÇÃO

1.1 FUNDAMENTO

A presente auditoria enquadra-se no Projeto “Controlo dos Recursos Humanos na Administração Local Autárquica”, previsto no **Plano de Atividades** (PA) da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) para 2013.

1.2 OBJETIVOS

Esta auditoria, atenta a dupla área temática objeto de análise (recursos humanos e urbanismo), assentou em dois objetivos gerais, cada um deles complementado pela definição de objetivos específicos.

Assim, e no que se refere ao controlo dos **recursos humanos** esta auditoria teve como **objetivo geral**:

Verificar a qualidade da despesa e dos pagamentos ao pessoal, tendo em conta a sua legalidade, regularidade e racionalidade, bem como outros aspetos relacionados com aquela despesa.

Este objetivo teve subjacente os seguintes **objetivos específicos**:

1. •Análise da evolução dos recursos humanos, bem como da despesa com pessoal do Município, tendo em conta as atividades desenvolvidas diretamente pelos serviços municipais;
2. •Avaliação do sistema de controlo interno, de modo a apreciar, sumariamente, os procedimentos de controlo interno instituídos em matéria de despesas com pessoal;
3. •Aferição da legalidade e regularidade das despesas, e outros pagamentos em geral relativos ao pessoal, incluindo avenças e tarefas, tendo em conta as normas legais que disciplinam a autorização da realização e do pagamento dessas despesas, bem como o a regularidade e legalidade da acumulação de funções;
4. •Verificação da aplicação das reduções incidentes sobre as remunerações dos eleitos locais (2010 a 2013) e dos trabalhadores (2010 a 2012);
5. •Apuramento da legalidade e regularidade, incluindo os prazos de entrega, das retenções e descontos obrigatórios incidentes sobre as remunerações dos trabalhadores, bem como das contribuições obrigatórias para a segurança social da responsabilidade da autarquia local;
6. •Análise do cumprimento, pela autarquia local, da obrigação de remessa à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) da informação relativa ao pessoal, bem como a fiabilidade da informação prestada;
7. •Apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da autarquia, nos aspetos relacionados com a área do Pessoal.

Esta auditoria teve, ainda, como **objetivo geral no que se refere ao controlo do urbanismo**:

Avaliar a política de gestão urbanística do Município de Vila Flor, designadamente, nas suas componentes financeira, patrimonial e de legalidade.

Este objetivo foi, igualmente, complementado pelos seguintes **objetivos específicos**¹²:

1. • Análise da gestão urbanística tendo em conta o respetivo planeamento e os recursos financeiros afetos, bem como a sua origem;
2. • Apreciação da adequação dos regulamentos municipais com relevância para a área da gestão urbanística;
3. • Verificação da legalidade e da prossecução do interesse público municipal no âmbito da aprovação das operações urbanísticas e dos contratos e outros instrumentos jurídicos conexos;
4. • Apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da autarquia, nos aspetos relacionados com a área do Urbanismo.

1.3 ÂMBITO

1.3.1. ÂMBITO FUNCIONAL

A presente auditoria incidente sobre a Câmara Municipal de Vila Flor (CMVF) teve como particular enfoque os diversos serviços que integram as Divisões de Recursos Humanos e Urbanismo.

1.3.2. ÂMBITO TEMPORAL

O período temporal objeto da presente ação abrangeu, genericamente, o triénio 2010-2012, sem prejuízo de, sempre que necessário, se terem analisado factos relativos a período anterior e posterior.

1.4 METODOLOGIA

A execução da presente auditoria norteou-se pelo cumprimento das fases e dos procedimentos de controlo previstos, quer no Guião para Controlo das Despesas com Pessoal das Autarquias Locais³, quer, ainda, no Guião de Controlo do Ordenamento do Território e do Urbanismo nas Autarquias Locais⁴.

A fase de Planeamento compreendeu, designadamente, as seguintes operações:

¹ O primeiro daqueles objetivos específicos pretende extrair conclusões designadamente sobre: o planeamento urbanístico e a expansão/reconversão urbana; o nível de investimento municipal na urbanização; a representatividade das taxas urbanísticas nas receitas municipais; e o grau de cobertura do investimento municipal na urbanização através da taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas (TMU).

² O universo de análise relativo ao terceiro objetivo específico abrange, designadamente, os seguintes aspetos: conformidade das operações urbanísticas com os planos municipais de ordenamento do território (PMOT) em vigor; regularidade da liquidação e cobrança das taxas urbanísticas, bem como da determinação das cedências ao domínio público municipal e das compensações, em numerário e em espécie.

³ De acordo com a Informação IGF n.º 105/2013.

⁴ De acordo com a Informação IGF n.º 289/2013.

- ✓ Na área dos **Recursos Humanos**, levantamento e análise preliminar na autarquia da informação financeira e outra relevante para a auditoria, nomeadamente, o universo a auditar, a seleção das amostras e o levantamento dos procedimentos utilizados e dos respetivos intervenientes;
- ✓ Na área do **Urbanismo**, análise dos instrumentos de planeamento urbanístico em vigor (e suas alterações), verificação da revisão do PDM e seleção das amostras de operações de loteamento e edificação;
- ✓ Elaboração do plano da ação.

A fase de Execução observou os seguintes procedimentos de auditoria:

- ✓ Análise do sistema de controlo interno instituído em matéria de recursos humanos e urbanismo;
- ✓ Realização de testes de conformidade e substantivos;
- ✓ Análise do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas;
- ✓ Elaboração do presente projeto de relatório.

Os critérios utilizados foram, fundamentalmente:

- ✓ Quadro legal;
- ✓ Sistema de controlo interno;
- ✓ Informação diversa fornecida pelos Serviços Municipais.

No desenvolvimento da presente ação, foram utilizadas as seguintes **técnicas**:

- ✓ Análise documental;
- ✓ Tratamento e análise de dados contabilísticos; e
- ✓ Realização de entrevistas formais e informais aos signatários das informações (técnicos e dirigentes municipais).

1.5 CONSTRANGIMENTOS

No decurso da auditoria ao Município de Vila Flor (MVF) não foram registados constrangimentos no acesso e obtenção da informação, enaltecendo-se a boa cooperação e colaboração prestada pelos eleitos locais e demais trabalhadores do Município, à equipa de auditores.

1.6 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

O MVF exerceu o direito ao exercício do contraditório, através de ofício de 31/dez/2014⁵ e remessa de 38 anexos, sendo de realçar não só o acatamento da totalidade das recomendações formuladas no presente relatório, como, sobretudo, a implementação de medidas concretas com vista à respetiva correção, quer no que respeita à gestão dos recursos humanos, quer em matéria de gestão urbanística.

É, aliás, o que resulta do teor da resposta do MVF na parte que se transcreve: *“à medida que as deficiências no funcionamento dos serviços e erros na aplicação da legislação aplicável iam sendo detetados, (e aqui queria salientar a excelente colaboração, no esclarecimento e apoio prestado pelos senhores inspetores aos senhores funcionários) foram de imediato tomadas as medidas necessárias à correção dos erros admitidos. A título de exemplo refiro a errada cobrança de taxas municipais em desacordo com a legislação mais recente, bem como a correção dos cálculos respeitantes aos vencimentos dos membros dos órgãos autárquicos e gabinetes (GAP), tendo sido imediatamente ordenada e concretizada a respetivas reposições e acertos.*

Do mesmo modo cessaram de imediato pagamentos irregulares, designadamente em horas extraordinárias e abono para falhas, que vinham do anterior executivo, e que tinham como origem a errada interpretação e aplicação dos preceitos legais respetivos por deficiente análise por parte dos técnicos municipais e que foram seguidas nas respetivas decisões administrativas. Após estas referências genéricas e a garantia de correção dos procedimentos considerados desadequados, importa de seguida, e em cumprimento concreto da notificação, demonstrar a execução das correções respeitantes às situações nela referidas, e que poderão integrar, a não serem imediatamente corrigidas, infrações financeiras para os responsáveis. Diga-se desde já que, estas infrações, que resultaram de erro dos serviços e ocorreram durante o mandato do anterior executivo, foram, igualmente corrigidas, sem prejuízo da resposta que o anterior presidente venha a enviar relativamente à notificação que nos informou ter recebido⁶”.

Cabe, ainda, realçar o envio posterior das medidas implementadas em matéria de reposição do abono para falhas por dois trabalhadores, designadamente, as notificações remetidas, resposta dos trabalhadores e deferimento dos pedidos de reposição em prestações e cuja análise se promoverá no item adequado.

(ANEXOS 16 A 21)

⁵ Cfr. EG 22 de 5/jan/2015 que, pelo respetivo teor, agrega a resposta institucional bem como a resposta pessoal dos eleitos locais notificados, em 17/dez/2014, para exercer o respetivo direito ao contraditório pessoal, a saber: PCM e Vereadores em funções,

cfr. SEL 2014/163 e SG 2014/2349 a 2352).

⁶ Apesar de notificado para o efeito, o anterior PCM de Vila Flor não se pronunciou.

2. RESULTADOS DA AÇÃO

2.1. NA ÁREA DOS RECURSOS HUMANOS

2.1.1. EVOLUÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS

2.1.1.1. A despesa com pessoal⁷, no triénio 2010/2012, no montante total de M€ 8,52, representou, em média, 30% da despesa municipal e 47% da despesa corrente, tendo-se verificado um decréscimo conjuntural de 18,8%, mais expressivo entre 2010 e 2012, cuja redução se cifra em € 577 682 e, entre 2011 e 2012, com uma variação decrescente de € 442 900, conforme demonstram os seguintes quadros:

QUADRO 1 - PESO DA DESPESA COM PESSOAL NA DESPESA MUNICIPAL (TOTAL E CORRENTE) - 2010/2012

DESIGNAÇÃO	MONTANTES (€)			PESO DAS DESPESAS COM PESSOAL NAS DESPESAS MUNICIPAIS							
	2010	2011	2012	2010		2011		2012		Triénio	
				DT	DC	DT	DC	DT	DC	DT	DC
DESPESA TOTAL PAGA (DT)	8 451 198	10 138 006	9 500 262								
DESPESA CORRENTE PAGA (DC)	6 449 872	6 133 545	5 739 329	36%	48%	29%	48%	26%	44%	30%	47%
DESPESAS COM PESSOAL	3 078 999	2 944 217	2 501 317								

Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa (2010 a 2012)

QUADRO 2 - EVOLUÇÃO DA VARIAÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL - 2010/2012

DESCRIÇÃO	Entre 2010 e 2011		Entre 2011 e 2012		Entre 2010 e 2012	
	Montante (€)	%	Montante (€)	%	Montante (€)	%
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
01 - Despesas com o Pessoal	- 134 782	-23%	- 442 900	-42%	- 577 682	-18,8%
01.01 - Remunerações Certas e Permanentes	- 176 803	-7%	- 302 206	-14%	- 479 009	-19,9%
01.02. - Abonos Variáveis ou Eventuais	- 24 962	-27%	- 4 773	-7%	- 29 735	-32,5%
01.03. - Segurança Social	66 983	12%	- 135 921	-21%	- 68 938	-12,0%

Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa (2010 a 2012)

(ANEXOS 1 E 2)

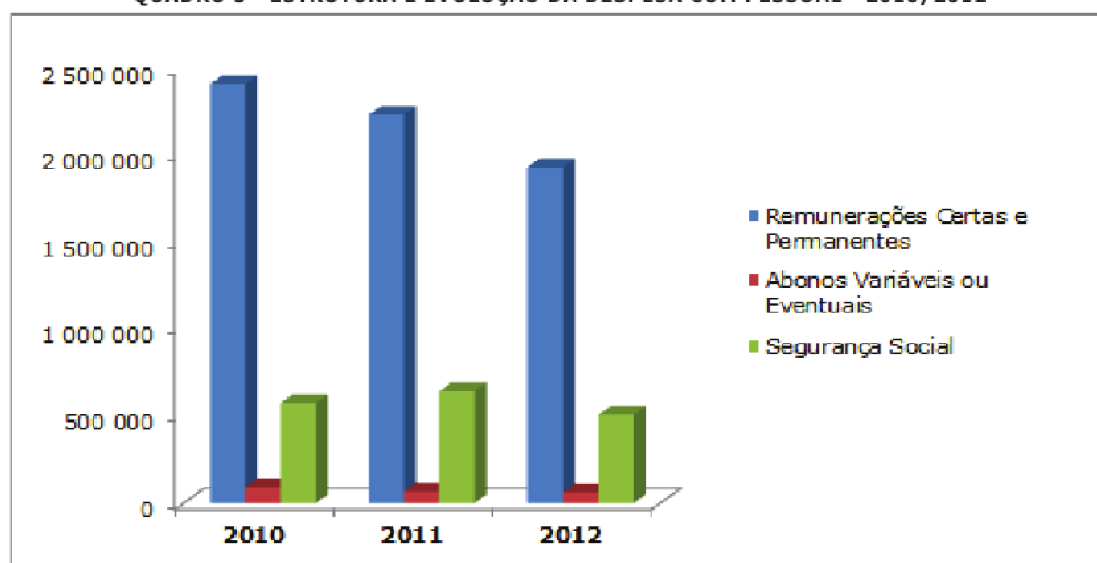
As despesas com o pessoal, no triénio 2010/2012, representaram **30% do total da despesa** municipal e 47% da despesa corrente, tendo registado um **decréscimo** de cerca de **18,8%**,

⁷ A despesa com pessoal incluiu todos os pagamentos efetuados aos eleitos locais e aos trabalhadores detentores de uma relação jurídica de emprego público, independentemente da sua modalidade de constituição ao abrigo da qual exercem funções. Reportam-se aos pagamentos (execução financeira) relevados na rubrica 01 – Despesas com Pessoal, dos mapas de “Controlo Orçamental - Despesa” que integram as contas de gerência.

mais expressivo entre 2010 e 2012, ao cifrar-se em m€ 578 e, entre 2011 e 2012, com uma variação negativa, de m€ 443.

2.1.1.2. O quadro infra apresenta-nos a estrutura da despesa com pessoal no triénio em análise (2010/2012) e a respetiva evolução:

QUADRO 3 - ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL - 2010/2012



Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa (2010 a 2012)

(ANEXO 2)

2.1.1.3. As remunerações certas e permanentes assumiram particular destaque no universo das despesas com pessoal, ao representarem 77% daquelas despesas, das quais cerca de 51,25% respeitam a remunerações do pessoal em regime de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado e 28,83% a outras remunerações.

(ANEXOS 1 E 3, INDICADORES 1 A 3 E 9 E 10)

Anote-se ainda, que as remunerações certas e permanentes, revelaram uma diminuição nos anos de 2010 a 2012, verificando-se, no triénio, uma variação decrescente de 19,9% (m€ 479).

(ANEXOS 1, 2 E 3, INDICADOR 3)

À exceção da rubrica referente a pessoal em regime de tarefa ou avença e remuneração por doença e maternidade/paternidade, todas as restantes rubricas relativas a remunerações certas e permanentes apresentaram uma diminuição.

(ANEXO 1)

2.1.1.4. O impacto das despesas com a segurança social, no total das despesas com pessoal, atingiu 20%, revelando, igualmente, um decréscimo de 12%, entre 2010 e 2012, o que correspondeu a uma diminuição, em termos absolutos, de € 68 938.

(ANEXOS 1 E 2)

2.1.1.5. Refira-se, ainda, que os 3% da despesa com pessoal que respeitaram a abonos variáveis ou eventuais, registaram um decréscimo, entre 2010 e 2012, de 32,5% (€ 29 735).

(ANEXOS 1 E 2)

Numa breve análise às oscilações verificadas neste tipo de despesa, importa evidenciar o seguinte:

- ✓ O valor da despesa paga em horas extraordinárias, passou de € 38 219,76, em 2010, para € 19 984,38, em 2012, o que revela uma variação decrescente de € 18 235,38 (48%);
- ✓ Os pagamentos a título de ajudas de custo, passaram de € 25 682,78, em 2010, para € 20 555,15, em 2012, numa variação também decrescente de € 5 127,63 (20%);
- ✓ O montante pago no âmbito de abono para falhas partiu do valor de € 5 089,88 em 2010, para € 5 282,36 em 2012, revelando uma evolução crescente no triénio de 4%.

(ANEXO 1)

2.1.1.6. A análise dos indicadores, respeitantes ao período de análise (2010/2012), revelou, ainda, a seguinte evolução em matéria de despesas com pessoal:

- ✓ A despesa com pessoal *per capita* diminuiu no triénio, passando de € 389 para € 373, embora tenha registado uma evolução positiva entre 2010 e 2011;
- ✓ O custo médio de cada trabalhador em função da despesa com pessoal, desceu de € 18 327, em 2010, para € 15 159, em 2012, revelando-se aquela diminuição motivada, em particular, pela diminuição do número de trabalhadores (passou de 168, em 2010, para 165 em 2012)⁸;
- ✓ A relação do número de habitantes/trabalhador do município diminuiu de 47 para 41, em igual período;
- ✓ O n.º de trabalhadores afetos à educação tem, no mesmo sentido, registado uma tendência decrescente.

(ANEXO 3, INDICADORES 11 A 13)

⁸ Segundo dados constantes do balanço social dos anos em análise.

As remunerações certas e permanentes representaram 77% do total das despesas com pessoal, revelando, no triénio, uma variação decrescente de 19,9%, que, em valores absolutos, se traduziram numa redução de m€ 479.

As despesas com a segurança social atingiram 20% do total das despesas com pessoal, revelando, igualmente, um decréscimo de 12%, entre 2010 e 2012.

Os abonos variáveis ou eventuais, registaram uma considerável variação negativa, em igual período temporal, de 32,5%, a que correspondeu, em termos absolutos, um total de € 29 735.

2.1.1.7. A evolução das despesas com pessoal, no ano de 2013⁹, comparativamente com idêntico período de 2012, permitiu-nos verificar em relação ao período homólogo do ano anterior (1.º trimestre), que o MVF aumentou as despesas com pessoal em € 12 829,37, o que corresponde a um acréscimo de 2,2%. Para este incremento contribuiu, essencialmente:

- ✓ O aumento do valor da despesa incorrida com abonos variáveis e eventuais de € 4 188,88, nomeadamente, em “Horas extraordinárias”, “Abono para falhas” e “Outros suplementos e prémios”;
- ✓ O aumento da despesa incorrida com o subsídio de férias e de Natal, num total de € 27 780,48, por força da alteração introduzida pela Lei do Orçamento do Estado para 2013 (LOE/2013);
- ✓ O impulso, igualmente, positivo verificado nas despesas da segurança social de € 26 305,84.

(ANEXO 4)

No 1º trimestre de 2013, comparativamente com o período homólogo de 2012, o MVF aumentou as despesas com pessoal em € 12 829,37, o que corresponde a um acréscimo de 2,2%.

2.1.1.8. Segundo o Balanço Social do MVF, e face aos dados extraídos do Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL) o pessoal afeto ao MVF¹⁰ apresentada a estrutura e evolução constantes do quadro infra, tendo-se registado uma redução de 2%:

⁹ 1º Trimestre de 2013.

¹⁰ Excluindo os eleitos locais e membros do GAP que não têm relação jurídica de emprego público constituída, (3 eleitos locais e 4 membros dos gabinetes de apoio), facto que explica a diferença do total de trabalhadores que constam dos Anexos 2 e 5.

QUADRO 4 – EVOLUÇÃO DO N.º DE TRABALHADORES POR RELAÇÃO JURÍDICA DE EMPREGO (TRIÊNIO 2010/2012)

RELAÇÃO JURÍDICA	N.º DE TRABALHADORES			VARIACÃO ENTRE 2010 E 2012 (%)
	2010	2011	2012	
Comissão de Serviço	0	0	0	0%
Contrato de Trabalho em Funções Públicas por Tempo Indeterminado	112	126	118	5%
Contrato de Trabalho em Funções Públicas a Termo Resolutivo Certo	46	37	37	-20%
Contrato de Trabalho em Funções Públicas a Termo Resolutivo Incerto	0	0	0	0%
Prestações de Serviço	3	3	3	0%
Outras Situações	0	0	0	0%
TOTAL	161	166	158	-2%

Fonte: Balanços Sociais de 2010, 2011 e 2012

(ANEXO 5)

A referida diminuição revelou-se nos trabalhadores contratados no âmbito da constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo determinado a termo resolutivo certo (-20%), por oposição ao incremento, embora com menor expressão, nos trabalhadores contratados por tempo indeterminado (5%).

(ANEXO 5)

2.1.1.9. Num maior nível de detalhe, apurámos que, no universo dos trabalhadores ao serviço da autarquia, as carreiras/categorias que revelaram no triénio – 2010 a 2012 – uma diminuição mais acentuada foram as carreiras gerais, em particular, no que respeita aos assistentes operacionais, ao registarem uma redução de 5%:

QUADRO 5 – EVOLUÇÃO DO N.º DE TRABALHADORES POR CARGO E CARREIRA (TRIÊNIO 2010/2012)

CARGO/CARREIRA	N.º DE TRABALHADORES EM FUNÇÕES PÚBLICAS			VARIACÃO NO TRIÊNIO (%)	
	2010	2011	2012		
DIRIGENTE	Superior	0	0	0	0%
	Intermédio	0	0	0	0%
CARREIRAS GERAIS	Técnico Superior	25	24	26	4%
	Assistente Técnico	19	21	20	5%
	Assistente Operacional	110	114	105	-5%
OUTRAS FUNÇÕES	Bombeiro	0	0	0	0%
	Informática	4	4	4	0%
	Polícia Municipal	0	0	0	0%
	Outros	0	0	0	0%
TOTAL	158	163	155	-2%	

Fonte: Balanços Sociais de 2010, 2011 e 2012

(ANEXO 5)

O número de trabalhadores do Município de Vila Flor decresceu 2%, no triénio 2010/2012.

As carreiras/categorias que revelaram no triénio – 2010 a 2012 - uma diminuição respeitava às carreiras gerais, em particular, os assistentes operacionais, exibindo uma redução de 5%.

2.1.1.10. O MVF deu cumprimento à obrigação legal de redução de trabalhadores, prevista no n.º 1 do art.º 48º da Lei 64-B/2011, de 30/dez, com as alterações introduzidas, tal como resulta do quadro infra:

QUADRO 6 - REDUÇÃO DO N.º DE TRABALHADORES

NÚMERO DE TRABALHADORES						
Carreu/Carreira	Efetivos em 31/dez/2008	Efetivos em 31/dez/2011	Relação entre 2008 e 2011	Limite legal em 30/set/2012	Efetivos em 30/set/2011	Cumprimento obrigação da redução LOE2012 (S/N)
(1)	(2)	(3)	(3)	(4)	(5)	(6)
Total de Trabalhadores	114	163	143%	158	127	Sim

Fonte: Informação extraída do SIAL e Balanços Sociais de 2010 e 2011.

No que diz respeito à redução do n.º de dirigentes, verificou-se que, no município auditado, não se encontram providos os cargos dirigentes previstos na estrutura orgânica, pelo que se mostra prejudicada a análise desta temática à luz da Lei 49/2012, de 29/ago.

O MVF cumpriu a obrigação de redução do n.º de efetivos, nos termos do n.º 1 do artº 48.º da Lei 64-B/2011, de 30/dez.

2.1.2. ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA DOS SERVIÇOS

A organização e estrutura dos serviços municipais constante do “Regulamento de Organização dos Serviços do Município de Vila Flor” (ROSM) foram aprovadas, sob proposta da Câmara Municipal (CM), em sessão da Assembleia Municipal de Vila Flor (AMVF) de 29/dez/2011, e observou o disposto no art.º 19.º do DL 305/2009, de 23/out.

A organização interna dos serviços municipais obedeceu ao modelo de estrutura orgânica do tipo hierarquizada.

O MVF não procedeu à atualização do respetivo regulamento, de modo a contemplar as mais recentes alterações legislativas introduzidas, nomeadamente, pela Lei 75/2013, de 12/set e Lei 49/2012, de 29/ago.

O ROSM não se mostrava atualizado, face às mais recentes alterações legislativas introduzidas, designadamente, pelas Leis 75/2013, de 12/set e 49/2012, de 29/ago.

2.1.3. COMPETÊNCIAS

O Presidente da Câmara Municipal de Vila Flor (PCMVF) possuía competências próprias para decidir todos os assuntos relacionados com a gestão e direção dos recursos humanos afetos aos serviços municipais, nos termos da alínea a) do n.º 2 do art.º 68.º da LAL¹¹, competência atualmente prevista na alínea a) do n.º 2 do art.º 35.º da Lei 75/2013, de 12/set.

Em matéria de Recursos Humanos, o PCMVF, delegou¹² nos Vereadores em regime de permanência, as competências relacionadas com a sua gestão e direção.

Foram, igualmente, objeto de delegação, as competências relativas à gestão do pessoal não docente, no contexto legal do n.º 4 do art.º 5.º do DL 144/2008, de 28/jul¹³.

O PCMVF delegou nos Vereadores em regime de permanência, as competências relacionadas com a gestão e direção de Recursos Humanos.

As competências relativas à gestão do pessoal não docente, foram objeto de delegação no contexto legal do n.º 4 do art.º 5.º do DL 144/2008, de 28/jul.

2.1.4. SERVIÇOS INTERVENIENTES

A gestão dos Recursos Humanos, de acordo com a estrutura orgânica flexível dos serviços do município, está a cargo da Divisão Administrativa e Financeira - DAF, à qual compete *"garantir o bom funcionamento dos serviços, a eficaz gestão dos recursos humanos e materiais..."*¹⁴.

Nos termos daquele regulamento, a DAF integra a Secção de Recursos Humanos (SRH), recaindo nesta as funções específicas no domínio da administração de recursos humanos¹⁵.

2.1.5. SOFTWARE

A aplicação informática em uso relativamente à gestão de recursos humanos, designa-se por "Gestão de Pessoal" e é fornecida pela empresa

Aquela ferramenta informática que está sujeita a atualizações, promove a realização de variadas operações, entre as quais se destacam, a tramitação dos dados dos trabalhadores, incluindo a gestão e processamento dos respetivos vencimentos, bem como a emissão de relatórios.

¹¹ Lei 169/99, de 18/set, na redação introduzida pela Lei 5-A/2002, de 11/jan.

¹² Despachos de delegação e subdelegação de competências, datados de 2/nov/2009, dirigidos aos Vereadores em regime de permanência, (neste último caso de âmbito mais restrito).

¹³ Despacho do PCM, datado de 2/nov/2009, dirigido ao

¹⁴ Art.º 10.º do Regulamento que aprova a estrutura orgânica flexível dos serviços.

¹⁵ N.º 3 do art.º 10.º e art.º 13.º daquele predito diploma.

2.1.6. LEGALIDADE DAS DESPESAS COM PESSOAL

2.1.6.1. MAPAS DE PESSOAL

A aprovação dos mapas de pessoal do MVF respeitantes aos anos de 2010 a 2012, observaram os normativos legais aplicáveis (cfr. art.ºs 5.º e 7.º da LVCR e n.º 2 do art.º 3.º do DL 209/2009, de 3/set).

2.1.6.1.1. DESPESA COM ADMISSÕES DE PESSOAL, ALTERAÇÕES DE POSICIONAMENTO REMUNERATÓRIO E PRÉMIOS DE DESEMPENHO

A orçamentação e gestão das despesas com pessoal, no que concerne ao ano de 2010¹⁶ revelaram que os montantes máximos previstos com cada um dos encargos descritos na alínea b) do n.º 1 do art.º 7.º da LVCR¹⁷ foram utilizados na sua quase totalidade, no que respeita às verbas previstas para "Recrutamento de pessoal", que registou uma taxa de execução de 99,91% e 99,70%¹⁸, sendo que a verba respeitante a "Alteração posicionamento remuneratório", foi incluída na classificação económica 01.01.04.01.

Em 2011 somente as rubricas/classificações económicas 01.01.04.04. e 01.01.06.04 relativas a pessoal em funções e a novos postos de trabalho evidenciaram a taxa de execução de 85,10% e 97,89%, respetivamente, não se tendo registado quaisquer movimentos em 2012, a não ser na classificação económica 01.01.06.04., a qual regista uma taxa de execução de 59,09%.

Por último, relativamente a "Prémios de desempenho", no triénio em análise, a rubrica/classificação económica 01.02.13.01. (01.02.13.), apesar da previsão de verbas ali descritas, apenas foi objeto de execução no ano de 2010 (2,57%).

2.1.6.1.2. PROCEDIMENTOS CONCURSAIS ABERTOS NO TRIÉNIO

No triénio em análise, foram abertos procedimentos concursais destinados ao recrutamento de um total de 157 postos de trabalho, distribuídos pelas várias modalidades de vínculo jurídico, tendo a amostra selecionada considerado a abrangência das distintas carreiras/categorias para as quais aqueles procedimentos foram abertos, atingindo, uma representatividade de 21%, tal como resulta do quadro seguinte:

¹⁶ Data a partir da qual se assiste à alteração do classificador económico das despesas, implicando a especificação das verbas relativas a reposicionamentos remuneratórios e a recrutamento de pessoal.

¹⁷ Encargos respeitantes ao recrutamento de "trabalhadores necessários à ocupação de postos de trabalho previstos, e não ocupados, nos mapas de pessoal aprovados e, ou com alterações do posicionamento remuneratório...".

¹⁸ Classificações económicas 01.01.04.04. e 01.01.06.04, respetivamente, incluindo verbas para pessoal em funções e novos postos de trabalho – classificação 01.01.04.01. e 01.01.06.

QUADRO 7 – PROCEDIMENTOS CONCURSAIS – AMOSTRA E REPRESENTATIVIDADE

Modalidade de relação jurídica de emprego público	Carreira/Categoria	Universo		Amostra	
		Nº postos de trabalho	%	Nº postos de trabalho	%
Contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado	Assistente operacional e Técnico superior	27	17%	9	33,3%
Contrato de trabalho em funções públicas por tempo determinado	Assistente operacional; Assistente técnico; Informática e Técnico superior	130	83%	24	18,5%
Total		157	100%	33	21,0%

Fonte: Procedimentos concursais abertos pelo MVF no triénio

A análise realizada revelou a generalizada inobservância das exigências legais e/ou irregularidades, a saber:

- ✓ Ausência de cabimentação e compromisso das verbas necessárias ao recrutamento de trabalhadores, nas datas devidas;
- ✓ Omissão de numeração e rubrica de todos os documentos constitutivos do procedimento concursal, o que constitui um fator potenciador de extravios e de alterações subsequentes¹⁹;
- ✓ Escassa fundamentação no recurso ao “recrutamento excecional” de trabalhadores;
- ✓ Falta de calendarização da tramitação do procedimento concursal;
- ✓ Errónea constituição do júri nos procedimentos concursais, atenta a inclusão de eleitos locais na sua composição, ao invés da previsão legal (circunscrita a trabalhadores);
- ✓ Negociação de posicionamento remuneratório sem ser pela forma escrita, de acordo com a exigência legal;
- ✓ Nem sempre os processos de concurso possuem a evidência de consulta à BEP para aferir de candidatas em SME, no final do prazo de apresentação de candidaturas.

A tramitação dos procedimentos concursais destinados à constituição de relações jurídicas de emprego público evidencia incumprimento das normas aplicáveis.

2.1.6.1.3. CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS - CONTRATOS DE TAREFA E DE AVENÇA

No triénio em análise, foram celebrados/renovados 3 contratos de prestação de serviços, em regime de avença²⁰.

A respetiva análise evidenciou a ausência de reapreciação no contexto legal, prevista no

¹⁹ E que passa a constituir obrigação legal, com a entrada em vigor, em 8/abr/2015, do art.º 64.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo DL 4/2015, de 7/jan..

²⁰ O objeto daquelas relações contratuais abrange a prestação de serviços de engenharia eletrotécnica, arquitetura e serviços jurídicos, tendo sido celebrados em 3/mai/1990, 31/jul/1996, e 30/jun/2003, respetivamente.

art.º 94.º da LVCR, e, conseqüentemente, a observância das normas aplicáveis do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo DL 18/2008, de 29/jan.

O município auditado deveria, na ótica da boa gestão dos dinheiros públicos e da maximização dos recursos humanos de que dispõe, reapreciar a subsistência dos contratos nos moldes em que têm vindo a vigorar, o que foi feito em reunião da CMVF em 27/jul/2014, ou seja, na sequência da auditoria e recomendações verbais da IGF.

2.1.6.1.4. SIADAP

A alteração de posição remuneratória ocorrida no triénio, cujo montante totalizou € 10 932,02, observou o disposto no n.º 6 do art.º 47º LVCR²¹ – alteração obrigatória de posição remuneratória e no art.º 46.º da LVCR - alteração de posição remuneratória por opção gestionária²² – de alguns trabalhadores do Município.

A alteração obrigatória de posicionamento remuneratório do trabalhador está dependente das menções obtidas na sua avaliação de desempenho, durante o posicionamento remuneratório em que se encontra.

A análise dos processos de alteração do posicionamento remuneratório dos trabalhadores²³ do MVF, permitiu concluir pela sua conformidade, face aos requisitos legais aplicáveis, designadamente, por evidenciarem a pontuação necessária à sua materialização.

2.1.6.1.5. PRÉMIOS DE DESEMPENHO

A atribuição de prémios de desempenho, num total de € 2 457,93, contemplou os trabalhadores²⁴ que dispunham, na sua última avaliação de desempenho, da "*menção máxima ou a imediatamente inferior a ela*", conformando-se, assim, com o quadro legal aplicável.

2.1.7. ABONOS VARIÁVEIS E EVENTUAIS

2.1.7.1. INTRODUÇÃO

Tal como resulta do item 2.1.1.5., o montante dos abonos variáveis e eventuais registou um decréscimo, tendo passado de € 91 539,14 em 2010, para € 66 576,94 em 2011 e € 61 804,18 em 2012, representando, no triénio, uma evolução global descendente, a

²¹ Nos termos do n.º 6 do art.º 47.º da LVCR "*Há lugar a alteração obrigatória para a posição remuneratória imediatamente seguinte àquela em que o trabalhador se encontra, quando a haja, independentemente dos universos definidos nos termos do artigo interior, quando aquele, na falta de lei especial em contrário, tenha acumulado 10 pontos nas avaliações do seu desempenho referido às funções exercidas durante o posicionamento remuneratório em que se encontra, contados nos seguintes termos: a) Três pontos por cada menção máxima; b) Dois pontos por cada menção imediatamente inferior à máxima; c) Um ponto por cada menção imediatamente inferior à referida na alínea anterior, desde que consubstancie desempenho positivo; d) Um ponto negativo por cada menção correspondente ao mais baixo nível de avaliação.*"

²² Atas do CCA de 22/dez/2009, 4/mar/2010 e despacho do PCM de 16/abr/2010.

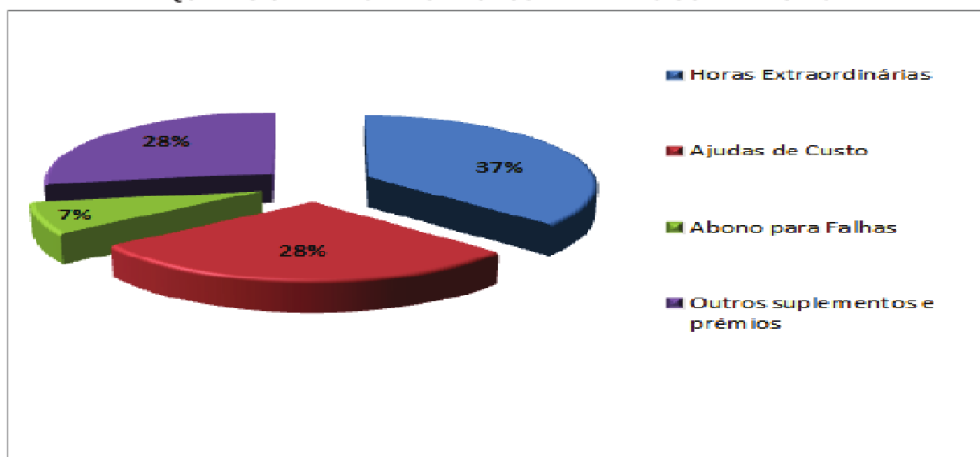
²³ Foram analisados os procedimentos relativos aos trabalhadores com os n.ºs mecanográficos

²⁴ Foram analisados os procedimentos relativos aos trabalhadores com os n.ºs mecanográficos

que correspondeu uma diminuição de € 29 734,96.

Sublinhe-se, ainda, que a despesa realizada pelo município neste âmbito representa, no universo da despesa com pessoal, de 3%, ou seja, de € 219 920, sendo o peso relativo de cada um dos abonos variáveis ou eventuais no total do triénio, o seguinte:

QUADRO 8 - PRINCIPAIS ABONOS VARIÁVEIS OU EVENTUAIS



Fonte: Mapas de execução orçamental de 2010 a 2012

(ANEXOS 1 E 2)

Do gráfico supra resulta a preponderância de "horas extraordinárias" (37%) seguida pelas "ajudas de custo" (28%) e "outros suplementos e prémios" (28%).

Consequentemente, os testes realizados²⁵ tiveram como particular enfoque, o objetivo de avaliar os procedimentos de controlo instituídos em relação àqueles em que o risco de incumprimento é mais elevado.

2.1.7.2. TRABALHO EXTRAORDINÁRIO

2.1.7.2.1. A despesa paga com trabalho extraordinário no triénio 2010/2012, revelou uma diminuição, partindo do valor de € 38 219,76 no ano de 2010 que passou para € 22 271,61 em 2011 para se cifrar em € 19 984,38, no ano de 2012.

(ANEXO 1)

2.1.7.2.2. Os testes substantivos revelaram que:

- ✓ O universo de trabalhadores que realizaram trabalho extraordinário respeita, maioritariamente, a categorias integradas na carreira de assistente operacional e assistente técnico;
- ✓ As decisões que deferiram²⁶ a realização do trabalho extraordinário para além dos limites de duração, fundados no n.º 2 do art.º 161º do RCTFP, exibem falhas na sua fundamentação, a saber:

²⁵ A seleção da amostra, no caso do trabalho extraordinário, assentou na definição dos trabalhadores que realizaram o maior número de horas naquele contexto e, consequentemente, assumiam uma maior expressão financeira. No caso do abono para falhas, a definição da amostra abrangeu a totalidade dos trabalhadores abrangidos, atentos os erros detetados no seu processamento.

- ✓ A descrição das condições do trabalho extraordinário que enquadram o reconhecimento da indispensabilidade/imprescindibilidade da manutenção do trabalhador ao serviço para além do horário de trabalho, carece de uma maior pormenorização;
- ✓ O MVF deverá equacionar o enquadramento legal da prestação de trabalho para além dos limites de duração, enquanto trabalho extraordinário, atenta a excepcionalidade que o mesmo reveste, eventualmente concertando essa atuação através da flexibilização do horário de trabalho enquadrada na adoção de outros regimes de prestação de trabalho legalmente previstos.

A autorização da prestação de trabalho extraordinário evidenciava deficiências ao nível da caracterização da prestação do trabalho para além dos limites de duração, enquanto trabalho extraordinário.

As decisões que deferiram a realização do trabalho extraordinário para além dos limites de duração, fundadas no n.º 2 do art.º 161.º do RCTFP, revelaram insuficiências, na respetiva fundamentação e necessidade.

A Câmara Municipal, enquanto entidade empregadora pública²⁷, deve dispor de um registo atualizado da realização do trabalho extraordinário pelos trabalhadores, por forma a aferir se aquela prestação respeita os requisitos estipulados na Portaria 609/2009, de 05/jun, no seguinte detalhe:

- "i) A anotação das horas de início e termo do trabalho extraordinário imediatamente antes e depois de o mesmo ter sido prestado;*
- ii) A aposição de visto do trabalhador0 imediatamente a seguir à prestação do trabalho, exceto nos casos em que o registo tenha sido diretamente efetuado pelo próprio trabalhador;*
- iii) A indicação expressa do fundamento da prestação de trabalho extraordinário;*
- iv) Os períodos de descanso compensatórios gozados pelo trabalhador."*

O registo da realização do trabalho extraordinário não estava a ser realizado nos termos da Portaria 609/2009, de 5/jun.

O registo do trabalho extraordinário não observa as normas legais aplicáveis.

2.1.7.2.3. Verificámos, igualmente, a existência de situações de ultrapassagem dos limites remuneratórios a que se reporta o n.º 2 do art.º 161.º do RCTFP, por parte de alguns

²⁶ A autorização para a realização do trabalho extraordinário para além dos limites de duração – n.º 2 do art.º 161.º do RCTFP, ocorreu, no ano de 2010, por despachos do PCM datados de 4/jan/2010, baseado em legislação revogada.

²⁷ Cfr. art.º 165.º do RCTFP e art.º 113.º do Regulamento.

dos trabalhadores, que excederam o limite previsto no n.º 1 do art.º 161.º do RCTFP, tal como resulta do quadro infra:

QUADRO 9 – TRABALHO EXTRAORDINÁRIO PAGO PARA ALÉM DO LIMITE MENSAL

Un: Euro

Identificação do trabalhador		Remuneração abonada para além do limite remuneratório – n.º 2 do art.º 161 do RCTFP
N.º	Categoria	
	Assistente operacional	3 247,64
	Assistente operacional	3 416,01
TOTAL PAGO A MAIS PELO MUNICÍPIO		6 663,65

Fonte: Mapas de acumulado de remunerações dos trabalhadores e documentos comprovativos do respetivo pagamento.

O pagamento de trabalho extraordinário, na parte em que excedeu 60% da remuneração base dos identificados trabalhadores, configura a assunção de despesa ilegal no montante de € 6 663,65, passível de relevar em matéria de responsabilidade financeira sancionatória²⁸.

Em sede de contraditório, foi comunicada e demonstrada, pela CMVF, a restituição/reposição do aludido montante, encontrando-se os trabalhadores identificados no quadro supra, a proceder à respetiva reposição, em 36 prestações, com início em mar/2015, pelo que não se justifica qualquer comunicação ao Tribunal de Contas para eventual apuramento de responsabilidade financeira²⁹.

(ANEXOS 16 E 20)

A remuneração do trabalho extraordinário ultrapassou, nalguns casos, o limite legal de 60% da correspondente remuneração base, tendo sido efetuados **ilegais no total de € 6 663,65 a dois trabalhadores, cuja regularização foi, entretanto, promovida pelo MVF.**

2.1.7.3. ABONO PARA FALHAS

No triénio 2010/2012, os valores pagos relativamente a abono para falhas apresentaram uma variação crescente, com montantes que flutuaram entre € 5 089,88, em 2010, € 5 463,07, em 2011 e € 5 282,36, em 2012.

(ANEXO 1)

O reconhecimento, por parte do município, e a perceção, pelo trabalhador, do abono para falhas estão condicionados ao preenchimento cumulativo dos requisitos estabelecidos no Despacho do Ministro de Estado e das Finanças e da Administração Pública 15409/2009³⁰, a saber:

- ✓ Prestação efetiva de trabalho;

²⁸ Cfr. alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC.

²⁹ Cfr. alínea d) do n.º 2 do art.º 69.º da LOPTC.

³⁰ Publicado no DR, II S, n.º 130, de 8/jul/2009.

- ✓ Fixação do respetivo montante; e
- ✓ Inclusão dos trabalhadores nas categorias identificadas ou quando pertencentes a outra categoria, lhe tenha sido reconhecido (designadamente por despacho do Presidente da Câmara Municipal) o direito ao abono para falhas por manusearem valores ou numerário.

O montante pecuniário do abono para falhas foi fixado em € 86,29, nos termos da Portaria 1553-C/2008, de 31/dez, e, em todas as situações, a sua atribuição depende da prestação efetiva de trabalho e apenas enquanto subsistirem as condições que determinaram a respetiva atribuição.

Tal significa, que na situação de férias ou faltas do trabalhador, não haverá lugar ao seu pagamento, nem poderá ser tal montante acrescido aos subsídios de férias e de Natal, o mesmo sucedendo, nas situações em que se verifique interrupção de funções, em que o cálculo do abono para falhas será, aritmeticamente, resultante da fórmula enunciada no n.º 2 do art.º 5º do DL 4/89, de 6/jan.

Haverá ainda que considerar que, em 2009, houve uma alteração do quadro legislativo³¹ que impôs a reapreciação da atribuição dos abonos para falhas e consequente emissão de novas autorizações/despachos.

No entanto, apurou-se que, no universo dos trabalhadores que receberam abono para falhas, o mesmo apenas foi expressamente reconhecido por despacho³² relativamente a 4 trabalhadores, não tendo, além disso, ocorrido a reapreciação da atribuição dos abonos para falhas à luz dos novos dispositivos legais e consequente emissão de novas autorizações/despachos.

Não foi dado cumprimento à obrigação legal de reapreciação da atribuição do abono para falhas e subsequente emissão de novas autorizações/despachos.

Verificou-se, ainda, que foi pago aos trabalhadores³³ abono para falhas, de forma ininterrupta, no decurso do triénio em análise – 2010/2012, tendo os mesmos recebido, indevidamente, diversos montantes num total de € 2 460,79, constantes do quadro seguinte:

³¹ Cfr. Despacho 15409/2009 e alteração do DL 4/89, de 6/jan pela Lei 64-A/2008, de 31/dez.

³² Despachos do PCM, datados de 16/ago/1993 e 24/jan/2013.

³³ Relativamente à trabalhadora identificada com o n.º constatou-se que o cálculo do abono para falhas não observou o quadro legal, uma vez que o valor do abono foi atualizado em virtude da valorização remuneratória obtida, não tendo, além disso, as ausências sido descontadas. Em relação à trabalhadora com o n.º apurou-se a atribuição ininterrupta do abono para falhas quando, de acordo com os esclarecimentos transmitidos pelos serviços e confirmados pela própria à equipa de auditoria, o exercício de funções com direito a abono para falhas é meramente pontual, destinando-se a substituir os demais colegas afetos ao “Balcão Único”, razão pela qual os cálculos ora realizados consideraram, apenas, a atribuição do montante respetivo sempre que se registaram ausências dos restantes trabalhadores.

QUADRO 10 - REPOSIÇÃO DE QUANTIAS - TRABALHADORES - ABONO PARA FALHAS³⁴

Un: Euro

Identificação do trabalhador		Montantes pagos indevidamente				Total
N.º	Categoria	2010	2011	2012	2013	
	Assistente técnica (tesoureira)	181,89	247,75	241,49	57,15	728,28
	Assistente operacional	199,13	119,48	110,63	20,3	449,54
	Assistente operacional	195,13	115,5	99,57	22,16	432,36
	Assistente operacional	115,5	119,48	1,59	1,59	238,16
	Assistente técnico	0,00	0,00	0,00	15,84	15,84
	Assistente técnico	0,00	0,00	0,00	35,26	35,26
	Assistente técnica	0,00	0,00	0,00	561,35	561,35
TOTAL PAGO A MAIS PELO MUNICÍPIO		691,65	602,21	453,28	713,65	2 460,79

Fonte: Mapas de acumulado de remunerações dos trabalhadores e documentos comprovativos de ausência ao serviço.

O pagamento do abono para falhas aos identificados trabalhadores em violação do quadro legal aplicável, configurou a assunção de pagamentos indevidos de € 2 460,79, passível de relevar em matéria de responsabilidade financeira reintegratória³⁵.

Notificado o MVF para, em sede de contraditório, promover a reposição e remeter evidência da sua efetivação, veio o mesmo demonstrar tal facto.

Cabe, no entanto, referir que houve um manifesto lapso na identificação da trabalhadora a quem cabia, à data da auditoria, repor o montante mais elevado: a trabalhadora n.º a quem tinha sido indevidamente pago o montante de € 561,35, tal como consta, agora, do quadro supra.

Da análise do expediente remetido e da defesa apresentada pela referida trabalhadora, resulta que respetivos fundamentos não podem ser levados em consideração, devendo a mesma repor o já referido montante de € 561,35, acrescido de outras verbas que a mesma tenha, entretanto, recebido indevidamente a título de abono para falhas.

Com efeito, tal como a mesma trabalhadora admitiu e foi observado pela equipa de auditoria, as suas funções são, em regra, desempenhadas no sector responsável pela tramitação das contraordenações, sendo chamada a manusear dinheiro e outros valores que conferem o direito à percepção do abono para falhas apenas quando algum dos colegas afetos ao "Balcão Único" falta. Foi, aliás, este o pressuposto utilizado no cálculo dos montantes a repor, não sendo de relevar, neste caso, as ausências da trabalhadora em causa mas as ausências dos colegas que a mesma substitui e cujas funções implicam o manuseamento de valores monetários.

Mantém-se, pois, a obrigação de repor o montante apurado no âmbito da auditoria e eventuais abonos para falhas entretanto indevidamente pagos, cabendo aos serviços

³⁴ O quadro constante do Projeto de Relatório continha um erro na identificação dos trabalhadores, agora corrigido e cuja incoerência resultava do teor da anotação anterior.

³⁵ Cfr. n.º 4 do art.º 59.º da LOPTC.

apurar os respetivos montantes e notificar a trabalhadora n.^o para efetivar a reposição e do facto dar conhecimento a esta IGF nos termos da proposta constante do item 4.2., infra.

Quanto ao trabalhador n.^o os cálculos efetuados pelos serviços e remetidos a esta IGF mostram-se corretos, devendo ser esse o montante a repor pelo mesmo.

(ANEXOS 16 A 19)

Face à regularização e reposições em curso, não se justifica qualquer participação ao Tribunal de Contas para apuramento de quaisquer responsabilidades financeiras³⁶.

O MVF pagou **abono para falhas** aos seus trabalhadores, de forma ininterrupta, ao longo do triénio em análise (2010/2012), facto que se traduziu **em pagamentos indevidos num total de € 2 460,79, cuja reposição foi, entretanto, promovida pelo MVF.**

2.1.7.4. AJUDAS DE CUSTO E SUBSÍDIO DE TRANSPORTE

O montante da despesa relativa a ajudas de custo, no período temporal em análise (2010/2012), revelou-se globalmente decrescente, atingindo, em 2010, o valor de € 25 682,78, passando para € 16 581,08, em 2011, e, por fim, em 2012, um total de € 20 555,15.

O valor das ajudas de custo e dos subsídios de transporte devidos por deslocações em serviço oficial em território nacional foram objeto de redução, observando o art.^o 4.^o do DL 137/2010, de 28/dez.

Da análise aos boletins itinerários relativos a deslocações ocorridas nos anos em causa, resultou evidenciada a instituição de uma prática generalizada, mas irregular, designadamente, pela utilização de fotocópias de boletins, bem como a existência de insuficiências no seu preenchimento, nomeadamente, pela ausência da descrição dos dias (incluindo horas de início ou de continuação do serviço e regresso) em que ocorreram, do "serviço efetuado", e dos respetivos cálculos.

O valor das ajudas de custo e dos subsídios de transporte devidos por deslocações em serviço oficial em território nacional foram objeto de redução nos termos legalmente estabelecidos, embora o preenchimento dos boletins itinerários relativos a ajudas de custo e transporte tenha revelado insuficiências.

2.1.7.5. COMPENSAÇÃO PELA CADUCIDADE DOS CONTRATOS

No triénio em análise, o MVF não procedeu a qualquer pagamento aos respetivos trabalhadores referente a compensação/indemnização, em virtude da cessação dos

³⁶ Cfr. n.^o 1 do art.^o 69.^o da LOPTC.

contratos de trabalho, a termo resolutivo, "independentemente da sua modalidade de cessação", conforme decorre da certidão emitida e dos mapas de controlo orçamental - Vd. rubrica de "Indemnizações por Cessação de Funções".

(ANEXO 1)

2.1.7.6. EMOLUMENTOS NOTARIAIS

Os trabalhadores do município nomeados notários privativos³⁷, percecionaram emolumentos notariais, nos montantes a seguir descritos:

QUADRO 11 - EMOLUMENTOS NOTARIAIS

un: euro

IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHADOR	Valor/Montante Pago				Montante reposição
	Ano de 2009	Ano de 2010	Ano de 2011	Ano de 2012	
	219,00	175,00	0,00	0,00	394,00
	0,00	175,00	0,00	0,00	175,00
	TOTAL				569,00

A percepção de emolumentos notariais afigura-se nos indevida face ao quadro legal vigente (art.º 116.º, da LVCR), que operou a revogação do DL 247/87, de 17/jun, o qual previa as condições em que os trabalhadores poderiam exercer funções notariais, inexistindo assim legislação de suporte ao exercício da competência prevista na alínea b), do n.º 2, do art.º 68.º, da LAL.

Neste sentido se pronunciou a solução interpretativa uniforme vertida na reunião de coordenação jurídica, datada de 16/mar/2009, e homologada, em 29/set/2009, pelo Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, tendo, em conformidade, a CMVF cessado o respetivo pagamento.

Recentemente, a Lei 75/2013³⁸, de 12/set, deixou de contemplar a competência para a designação de notário privativo conforme estabelecia a LAL.

Em contraditório e acatando a recomendação efetuada pela IGF, o MVF remeteu evidência da reposição, pelos trabalhadores e nos montantes identificados no quadro supra, pelo que não se justifica a participação ao Tribunal de Contas para apuramento de quaisquer responsabilidades financeiras, nos termos preditos.

(ANEXOS 16 E 21)

Foram efetuados **pagamentos ilegais num total de € 569**, a título de emolumentos notariais, tendo a respetiva restituição, pelos trabalhadores sido, entretanto, promovida pelo MVF.

³⁷ Despachos do PCM datados de 12/nov/2009.

³⁸ Diploma que estabelece o regime jurídico das autarquias locais.

2.1.7.7. EXECUÇÕES FISCAIS

Não se assistiu ao pagamento de “quaisquer quantias a título de participação em custas por execuções fiscais dos trabalhadores do município”, de acordo com a certidão expandida pela entidade.

2.1.7.8. TRABALHO NOTURNO/ TRABALHO POR TURNOS

No Município de Vila Flor não se registou a adoção destes regimes de prestação de trabalho, não se apurando, conseqüentemente, o processamento de quaisquer quantias a esse título, de acordo com o teor dos mapas de controlo orçamental.

(ANEXO 1)

2.1.8. CONTROLO PÚBLICO DA RIQUEZA DOS TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS

Os eleitos locais a exercer funções na Câmara Municipal, em regime de permanência, remeteram ao Tribunal Constitucional, no prazo de 60 dias, contado da data do início do exercício das respetivas funções, a declaração dos seus rendimentos, património e cargos sociais, nos termos previstos na Lei 4/83, de 2/abr³⁹ cotejada com a Lei 64/93, de 26/ago⁴⁰, à exceção do Vereador com o n.º cujo prazo de apresentação daquela declaração ultrapassou o limite temporal legalmente previsto.

2.1.9. ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES – ELEITOS LOCAIS

2.1.9.1. Foi observada, em regra, a obrigação legal de remessa das declarações ao Tribunal Constitucional⁴¹, o mesmo não sucedendo relativamente à comunicação à AM do exercício de outras atividades por parte dos eleitos locais em análise, nos termos do art.º 6º da Lei 64/93, de 26/ago, pelo que deverão apresentar ao órgão deliberativo similar comunicação à prestada junto do Tribunal Constitucional.

No Município de Vila Flor não se assistiu à criação do registo de interesses nos termos do previsto no art.º 7º-A da Lei 64/93, de 26/ago.

2.1.9.2. Não foi obtida evidência de que os restantes titulares “em exercício de funções nesta Câmara Municipal, se encontra nas condições de aposentado, pensionista, reformado ou reservista, independentemente do regime público ou privado que lhe é aplicado” para além do então PCM⁴² e do anterior Vice-PCM (atual PCM).

³⁹ Diploma que define o controlo público da riqueza dos titulares de cargos políticos, objeto de alterações pela Lei 38/2010 de 2/set.

⁴⁰ Regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, sucessivamente alterado, mais recentemente pela Lei 30/2008, de 10/jul e Lei Orgânica 1/2011, de 30/nov.

⁴¹ Declaração de inexistência de incompatibilidades ou impedimentos apresentadas junto do Tribunal Constitucional, à exceção do Vereador n.º cuja apresentação foi para além do prazo legalmente estipulado.

⁴² O então PCMV, atento o teor da certidão expandida pela entidade, encontra-se na condição de aposentado, desde 25/mar/2003. O atual PCMV (anterior Vice-PCM) encontra-se igualmente aposentado desde 10/jan/2006.

2.1.10. ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES - TRABALHADORES

2.1.10.1. Os processos relativos aos pedidos do exercício de funções, em acumulação, por parte dos trabalhadores, não se encontravam devidamente tramitados, não contendo os elementos legalmente exigidos, fator crucial para que se pudesse aquilatar da existência dos requisitos legais para a requerida acumulação⁴³.

Com efeito, estamos no domínio das “*Garantias de imparcialidade*”, pelo que a respetiva autorização, tem de assegurar que o trabalhador possa acumular as funções desde que inexista qualquer situação de incompatibilidade ou impedimento nos termos estabelecidos nos art.ºs 28.º e 29.º da LVCR.

De referir, ainda, que, nos termos do n.º 3 do art.º 29.º da LVCR é da competência dos dirigentes “*sob pena de cessação da comissão de serviço (...) verificar da existência de situações de acumulação de funções não autorizadas...*” e ainda “*fiscalizar (...) a estrita observância das garantias de imparcialidade no desempenho de funções públicas.*”

O PCMVF, por despacho datado de 6/fev/2014, revogou as autorizações do exercício de funções em acumulação dos trabalhadores do município.

De notar, finalmente, que sempre que seja requerida a acumulação de funções por parte dos trabalhadores, a autarquia deverá decidir com base em prévia informação pormenorizada e exaustiva dos serviços municipais competentes que permita aferir o cumprimento do disposto nos art.ºs 28.º e 29.º da LVCR, devendo, em caso de insuficiência de elementos, os requerentes ser convidados a suprir as deficiências detetadas, nos termos do art.º 76.º do CPA.

As autorizações do exercício de funções, em acumulação, por parte dos trabalhadores do município, foram revogadas pelo despacho do PCMVF, de 6/fev/2014.

2.1.10.2. A aferição da observância do art.º 6.º⁴⁴ do DL 137/2010, de 28/dez, revela-se prejudicada, porquanto, de acordo com a certidão emitida pela entidade auditada, “*não existem quaisquer trabalhadores, aposentados, em exercício de funções no Município de Vila Flor.*”

⁴³ Revelava-se prejudicada a apreciação da verificação dos requisitos legais para a acumulação por parte de quem decide, nomeadamente, para aferir se o exercício de funções por um sujeito privado pode potencialmente entrar em conflito com o interesse público.

⁴⁴ Este preceito legal introduziu alterações aos art.ºs 78.º e 79.º do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo DL 498/72, de 9/dez, alterado pelo DL 179/2005, de 2/nov.

2.1.11. APLICAÇÃO DAS MEDIDAS DE CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL

2.1.11.1. Leis 12-A/2010, de 30/jun, 47/2010, de 7/set, LOE 2011, LOE 2012, LOE 2013 e LOE 2014⁴⁵

Segundo o art.º 11.º da Lei 12-A/2010, de 30/jun "O vencimento mensal ilíquido dos titulares de cargos políticos⁴⁶ é reduzido a título excecional em 5%" a partir de 1/jun/2010 (n.º 4 do art.º 20.º).

Posteriormente, a Lei 47/2010 de 7/set, no n.º 1 do art.º 2.º alargou a aludida redução aos membros do GAP ao estipular que "O vencimento mensal ilíquido dos membros dos (...) gabinetes de apoio pessoal dos presidentes e vereadores das câmaras municipais (...) é reduzido, a título excecional, em 5%".

No âmbito da vigência da Lei 55-A/2010, de 31/dez, ou seja, a partir de 1/jan/2011, e atento o estipulado no art.º 19º, passou a ser legalmente obrigatória a aplicação da redução remuneratória a todos os trabalhadores que auferiram remunerações superiores a € 1 500.

A Lei 64-B/2011, de 30/dez, manteve para 2012, a referida obrigação legal, o mesmo sucedendo em relação a 2013 e 2014, através das Lei 66-B/2012, de 31/dez e 83-C/2013, de 31/dez, respetivamente.

2.1.11.2. REDUÇÃO REMUNERATÓRIA - ELEITOS LOCAIS

O processamento e pagamento das remunerações auferidas pelos eleitos locais⁴⁷ entre os meses de junho e dezembro de 2010, evidenciaram que a redução de 5% do vencimento foi aplicada apenas a partir de jul/2010, não tendo a mesma abrangido as despesas de representação⁴⁸, cujo montante se manteve igual ao processado nos meses anteriores, como se verifica do mapa anexo.

(ANEXO 7)

Além disso, as remunerações e valores pagos a título de despesas de representação aos eleitos locais em regime de permanência, no período de jan/2011 a dez/2011, jan/2012 a dez/2012, jan/2013 a dez/2013 e os meses de jan e fev/2014⁴⁹, evidenciaram erros nos cálculos das reduções legalmente aplicáveis, resultantes, essencialmente, da ausência da aplicabilidade da redução de 5% prevista na Lei n.º 12-A/2010, de 30/jun,

⁴⁵ Leis 55-A/2010, de 31/dez, 64-B/2011, de 30/dez, 66-B/2012, de 31/dez e 83-C/2013, de 31/dez, respetivamente.

⁴⁶ Considerando-se, nos municípios, como a própria lei define na alínea j) do n.º 2 do art.º 11º, o Presidente e o Vereador a tempo inteiro.

⁴⁷ Os eleitos locais em regime de permanência, nos termos do art. 6.º n.º 4 do EEL, aprovado pela Lei 29/87, de 30/jun, com as alterações introduzidas, têm direito, para além da remuneração, a despesas de representação indexadas a 30% ou 20% da remuneração, consoante o cargo desempenhado seja, respetivamente, do Presidente ou Vereadores, quantias aquelas que serão pagas 12 vezes no ano.

⁴⁸ A partir de jun/2010, tendo sido reduzido o valor base das remunerações dos presidentes das Câmaras Municipais e dos vereadores em regime de permanência, o valor das despesas de representação dos eleitos locais, pelo facto de estar indexado àquele valor foi reduzido em conformidade.

⁴⁹ Uma vez que se verifica a não incidência da redução de 5% estabelecida nas Lei 12-A/2010, de 30/jun e 47/2010, de 7/set, às remunerações auferidas pelos eleitos locais (incluindo despesas de representação) e membros do GAP, respetivamente, em 2011, 2012, 2013 e 2014 (jan/fev).

mantida pelas subseqüentes LOE⁵⁰, igualmente detalhada nos mapas anexos.

(ANEXOS 8 A 11)

Concluimos, assim, que no período temporal compreendido entre os meses de jun/2010 a fev/2014, os eleitos locais em regime de permanência receberam, indevidamente, o montante global de € 17 020,65, relativo a vencimentos e despesas de representação, seguidamente descrito:

QUADRO 12 – ERROS DE PROCESAMENTO DAS REMUNERAÇÕES DOS ELEITOS LOCAIS

Un: Euro

Identificação do Eleito Local			jun/2010 a dez/2010	jan/2011 a dez/2011	jan/2012 a dez/2012	jan/2013 a dez/2013	jan/2014 e fev/2014	TOTAL
N.º	Nome	Cargo						
		Presidente	181,61	224,04	224,04	192,99		822,68
		Vereador / Presidente	192,14	2 447,13	2 241,81	2 738,07	301,54	7 920,69
		Vereador	192,14	2 447,13	2 241,81	2 650,54	232,53	7 764,15
		Vereador				280,60	232,53	513,13
TOTAL PAGO A MAIS PELO MUNICÍPIO								17 020,65

Fonte: Recibos de vencimento dos meses de jun/2010 a dez/2010, jan/2011 a dez/2011, jan/2012 a dez/2012, jan/2013 a dez/2013 e jan e fev/2014.

(ANEXOS 7 A 11)

No decurso da presente auditoria, os serviços informaram esta IGF de que estavam a proceder aos cálculos e notificação dos eleitos locais no sentido de efetuarem a devida reposição.

Dos elementos entretanto remetidos pela autarquia relativamente às reposições efetuadas pelos eleitos locais, verificámos que o atual PCM repôs o montante de € 8 163,62, a Vereadora, procedeu à reposição de € 7 895,90 enquanto o Vereador reembolsou a autarquia num total de € 654,10, discrepâncias que podem dever-se ao facto de terem, entretanto, sido processadas e pagas novas remunerações não abrangidas pela presente auditoria.

Cautelarmente promovida a notificação dos supra identificados eleitos locais, com vista ao exercício do direito do contraditório pessoal e remessa da evidência da reposição dos recebimentos indevidos⁵¹, coube ao MVF remeter tais elementos (cfr. documentos anexos sob os n.ºs 12 a 18), pelo que não se justifica qualquer participação ao Tribunal de Contas, nos termos do n.º 1 do art.º 69.º da LOPTC.

(ANEXO 16)

2.1.11.3. REDUÇÃO REMUNERATÓRIA – MEMBROS DO GAP

As remunerações percecionadas pelos membros do GAP inobservaram a redução da

⁵⁰ N.º 8, do art.º 19 da LOE/2011, art.º 20.º da LOE/2012, n.º 8 do art.º 27.º da LOE/2013 e n.º 8 do art.º 33.º da LOE/2014.

⁵¹ Atenta a relevância dos factos em sede de responsabilidade reintegratória, nos termos do n.º 4 do art.º 59.º da LOPTC.

remuneração⁵², entre os meses de set/2010 a fev/2014, constatando-se a não aplicabilidade da redução de 5% estabelecida pela Lei 47/2010, de 7/set, mantida pelas subsequentes LOE, tendo sido, indevidamente, abonado um total de € 9 092,69, cuja discriminação consta do quadro seguinte:

QUADRO 13 - ERROS DE PROCESAMENTO DAS REMUNERAÇÕES DOS MEMBROS DO GAP

Un: Euro

Identificação do Membro do GAP		set/2010 a dez/2010	jan/2011 a dez/2011	jan/2012 a dez/2012	jan/2013 a dez/2013	jan/2014 e fev/2014	TOTAL
N.º	Cargo						
	Chefe do GAP	135,70	1 292,81	1 108,18	1 037,36		3 574,05
	Secretário do GAP	105,09					152,49
	Secretário do GAP	90,48	1 026,09	879,50			1 996,07
	Secretário do GAP	90,48					90,48
	Secretário/Adjunto do GAP		614,83	879,50	1 217,86	146,60	2 858,79
	Adjunto do GAP				274,21	146,60	420,81
TOTAL PAGO A MAIS PELO MUNICÍPIO		421,75	2 933,73	2 867,18	2 529,43	293,20	9 092,69

Fonte: Recibos de vencimento dos meses de set/2010 a dez/2010, jan/2011 a dez/2011, jan/2012 a dez/2012, jan/2013 a dez/2013, jan e fev/2014.

(ANEXOS 7 A 11)

No decurso da presente auditoria, os serviços informaram esta IGF de que estavam a proceder aos cálculos e notificação dos membros dos gabinetes de apoio no sentido de efetuarem a devida reposição.

Dos elementos entretanto remetidos pela autarquia relativamente às reposições efetuadas pelos membros dos gabinetes de apoio aos eleitos locais, verificámos que os trabalhadores n.^{os} efetivaram, respetivamente, as seguintes reposições de € 3 622,38, € 1 995,23, € 2 849,54 e € 146,62, encontrando-se por repor os demais pagamento indevidos efetuados e que constam do quadro supra.

A CMVF promoveu, em resposta ao contraditório o envio de evidência de reposição dos demais montantes indevidamente pagos, pelo que não se justifica qualquer remessa ao Tribunal de Contas para efetivação de eventuais responsabilidades financeiras, nos termos dos art.^{os} 59.^o, 65.^o e n.º 1 do art.^o 69.^o, todos da LOPTC.

(ANEXO 16)

Os erros de cálculo relativos ao processamento e pagamento das remunerações dos eleitos locais e dos membros do GAP traduziram-se **em pagamentos indevidos num total de € 26 113,34** entre jun/2010 e fev/2014, cuja reposição foi, entretanto, promovida pelo MFV com os montantes atualizados à data da reposição.

⁵² A remuneração mensal dos membros do GAP encontrava-se definida no art.^o 74.^o da LAL e atualmente prevista no art.^o 43.^o da Lei 75/2013, de 12/set.

2.1.11.4. REDUÇÃO REMUNERATÓRIA – VEREADORES CM E MEMBROS DA ASSEMBLEIA MUNICIPAL

O Município não tinha implementado qualquer mecanismo destinado à efetiva aplicação da redução remuneratória que incide sobre as senhas de presença pagas aos Vereadores em regime de não permanência e aos membros da AM que exerçam funções em organismos públicos.

Os serviços da autarquia deverão instar aqueles eleitos locais à prestação mensal de informação atualizada sobre a sua situação profissional, por forma a apurar a eventual taxa de redução aquando do processamento do montante da senha de presença.

Deverá o Município prestar informação atualizada à IGF, sobre a aplicabilidade da redução remuneratória nos termos legalmente previstos, acompanhada de evidência documental, nos termos da proposta 4.2., infra.

Ausência de implementação de mecanismos legais de redução remuneratória no que respeita aos Vereadores em regime de não permanência e aos membros da AMVF.

2.1.11.5. REDUÇÃO REMUNERATÓRIA – TRABALHADORES

O Município de Vila Flor observou a obrigação legal de redução das remunerações totais ilíquidas auferidas pelos trabalhadores, exceção feita ao trabalhador n.º [redacted] cujo cálculo da remuneração no mês de out/2013 apresentava incorreções, devendo a autarquia notificar o trabalhador para a devida reposição, no montante de € 15,16⁵³.

(ANEXO 10)

O MVF observou o disposto nas LOE/2011, LOE/2012, LOE/2013 e LOE/2014 (jan/fev) no que tange à redução remuneratória dos seus trabalhadores, exceção feita ao trabalhador n.º [redacted] no mês de out/2013.

2.1.11.6. REDUÇÃO E PARECER PRÉVIO VINCULATIVO – PRESTADORES DE SERVIÇOS

Os 3 contratos de prestação de serviços, em regime de avença celebrados e renovados no triénio, foram sujeitos a parecer prévio vinculativo (genérico) nas renovações ocorridas a partir de 2011 não estando, atentos os respetivos montantes mensais, sujeitos à aplicação das reduções remuneratórias estabelecidas no art.º 19º por remissão do art.º 22º, n.º 1 da LOE 2011 e no art.º 20.º e 26.º da LOE 2012.

⁵³ Cujá reposição, pelo trabalhador, está dispensada, nos termos do n.º 2 do artº 25.º do DL 36/2013, de 11/mar.

2.1.12. SOBRETAXA EXTRAORDINÁRIA – IRS – LEI 49/2011 DE 7/SET

No âmbito da análise realizada, por amostragem, constatou-se a observância, de forma geral, pela CMVF da retenção⁵⁴ da sobretaxa extraordinária, nos termos do n.º 1 do art.º 99º-A do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, aditado pelo art.º 1º da Lei 49/2011, de 7/set, correspondente a 50% da parte do valor devido do subsídio de Natal, depois de deduzidas as retenções previstas no art.º 99.º e as contribuições obrigatórias para os regimes de proteção social e para subsistemas legais de saúde, que excedia o valor da retribuição mínima mensal garantida.

2.1.13. SUBSÍDIO DE REFEIÇÃO

O subsídio de refeição pago aos eleitos locais, membros do GAP e trabalhadores do município revelou-se processado regularmente, ou seja, em conformidade com o montante estipulado na Portaria 1553-D/2008, de 31/dez, com as alterações introduzidas pela Portaria 1458/2009, de 31/dez.

2.1.14. CONTRIBUIÇÕES DA ENTIDADE E DESCONTOS OBRIGATÓRIOS

A análise realizada por amostragem evidenciou que o cálculo das contribuições devidas - Caixa Geral de Aposentações - CGA - e Segurança Social - e dos descontos obrigatórios - CGA, Segurança Social, IRS e ADSE⁵⁵ foi corretamente realizado.

Os cálculos relativos a contribuições e descontos obrigatórios, analisados por amostragem, mostraram-se regulares.

2.1.15. CONTABILIZAÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL

O MVF contabilizou em Acréscimos de Custos as despesas com pessoal, designadamente, remunerações, seguros, encargos sociais e subsídio de férias, tendo observado, assim, o princípio da especialização⁵⁶ em relação àquelas despesas.

De acordo com a informação prestada, o MVF não procedeu à contabilização na rubrica correspondente - 27.3.2. - dos custos com pessoal, nomeadamente, referentes a trabalho extraordinário realizado em ano diferente daquele em que é pago e senhas de presença pagas em ano distinto ao nascimento do direito à sua percepção.

A contabilização das despesas com pessoal na rubrica 27.3.2., não abrangeu a integralidade dos custos realizados em ano diferente daquele em que é pago.

⁵⁴ A retenção foi realizada em nov/2011, mês do processamento do subsídio de Natal.

⁵⁵ art.º 77.º e seguintes da LVCR.

⁵⁶ Vd. ponto 3.2. do POCAL "os proveitos e os custos são reconhecidos quando obtidos ou incorridos, independentemente do seu recebimento ou pagamento, devendo incluir-se nas demonstrações financeiras dos períodos a que respeitem".

2.1.16. CUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO LEGAL DE ENVIO DA INFORMAÇÃO RELATIVA AO PESSOAL, BEM COMO DA RESPECTIVA FIABILIDADE⁵⁷

As autarquias locais, atento o disposto no n.º 5 do art.º 50.º da Lei 2/2007, de 15/jan⁵⁸, nomeadamente, para efeitos de acompanhamento da evolução das despesas com pessoal, devem remeter, periodicamente, à DGAL, a seguinte informação:

- a) *Despesas com pessoal, incluindo contratos de avença, de tarefa e de aquisição de serviços com pessoas singulares, comparando as realizadas no mesmo período do ano anterior;*
- b) *Número de admissões de pessoal, a qualquer tipo, e de aposentações, rescisões e outras formas de cessação de vínculo laboral; e*
- c) *Fundamentação de eventuais aumentos de despesa com pessoal, que não resultem de atualizações salariais, cumprimento de obrigações legais ou transferência de competências da administração central.”*

A informação reportada pela autarquia, evidenciava algumas insuficiências, nomeadamente, no que respeita à informação financeira constante do balanço social⁵⁹, uma vez que os valores reportados não demonstravam, com fidelidade, os constantes dos documentos de prestação de contas, apurando-se divergências, no total dos encargos com pessoal durante o ano, e a título exemplificativo, quanto a:

- ✓ Ajudas de custo⁶⁰;
- ✓ Subsídio de refeição⁶¹;
- ✓ Prestações sociais.

A entidade auditada deverá promover as medidas adequadas à resolução das enunciadas dissonâncias, e transmitir à IGF as respetivas correções, aquando do envio dos elementos nos termos da proposta 4.2. infra.

A informação vertida no balanço social revelava dissonâncias, quando confrontada com o conteúdo dos documentos de prestação de contas do MVF.

⁵⁷ Direção-Geral das Autarquias Locais.

⁵⁸ Diploma que aprovou a atual Lei das Finanças Locais, sendo que essa obrigação foi reiterada nas Leis de Execução Orçamental subsequentes: art.º 70.º, n.º 1 do DL 69-A/2009, de 24/mar; art.º 75.º, n.º 2 do DL 72-A/2010, de 18/jun e art.º 64.º do DL 29-A/2011, de 01/mar.

⁵⁹ Balanços sociais dos anos 2011 e 2012.

⁶⁰ A título de exemplo, em 2010, o Balanço Social evidenciava um total de despesas de € 9 550, enquanto que o Mapa de Execução Orçamental (MEO) da despesa relevava € 16 581, em 2012 as referidas despesas ascendiam a € 7 465 e € 20 555, respetivamente.

⁶¹ V.g. em 2010 o Balanço Social registava € 125 982 ao passo que o MEO evidenciava um total € 175 913, tendo em 2012 os mesmos montantes sido de € 135,017 e € 156 987, respetivamente.

2.2. NA ÁREA DO URBANISMO

2.2.1. PLANEAMENTO URBANÍSTICO/EXPANSÃO E RECONVERSÃO URBANA

Na área do Município de Vila Flor e no triénio objeto de análise – 2010 a 2012 – vigoraram os seguintes instrumentos de planeamento urbanístico:



Fonte: Mapa elaborado pelos serviços técnicos e informação extraída do www.snit.pt.

2.2.2. REVISÃO DO PDM

2.2.2.1. O Regulamento do PDM vigente⁶² mostrava-se desatualizado, contrariando a dinâmica que deve presidir a estes instrumentos de gestão territorial, bem como o enquadramento legal em vigor à época e o subsequente regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial⁶³ (RJIGT) e respetivas alterações.

O procedimento de revisão daquele instrumento de planeamento encontrava-se paralisado desde 2012, tendo o município informado a CCDRN, em 31/mar/2013, que “o Município e a equipa de revisão do PDM não obtiveram acordo no que concerne à delimitação dos perímetros urbanos que ficaram inviabilizadas quaisquer propostas a apresentar da exclusão da REN”⁶⁴.

O PDM revelava-se desajustado, face à data da sua elaboração, quer pela dinâmica que lhe deve estar subjacente, quer pelo regime legal vigente.

2.2.2.2. A evolução demográfica do MVF apresentou uma tendência decrescente, como a seguir se demonstra:

⁶² A versão originária do regulamento do PDM data de 1994, tendo apenas sido objeto de alteração em 1997.

⁶³ O DL 308/99, de 22/set, que estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial foi objeto de diversas alterações, a última das quais mediante o DL 2/2011, de 6/jan.

⁶⁴ Informação prestada pelo técnico superior com o n.º , que, na descrição das diligências prosseguidas no âmbito da revisão do PDM, concluiu que “A CCDR-N (...) informa para o facto da CREN manter o procedimento parado a contar (...) de 21 de Janeiro de 2014 pelo prazo máximo de seis meses. Expirado este prazo, o procedimento será declarado deserto.”.

QUADRO 14 – EVOLUÇÃO DEMOGRÁFICA DO MUNICÍPIO DE VILA FLOR (CENSOS INE)

População residente (hab)				Variação (%)		
1981	1991	2001	2011	1981-1991	1991-2001	2001-2011
9718	8828	7913	6697	-9,16%	-10,36%	-15,37%

Fonte: Mapa elaborado pelos serviços técnicos e INE, Censos 2011

Por outro lado, a análise entre a evolução da população residente e a dimensão dos perímetros urbanos, revelou-se apenas possível no atual PDM, como a seguir se ilustra, atenta a revisão em curso, momento em que houve preocupação nesta matéria:

QUADRO 15 – PERÍMETROS URBANOS DO PDM VS EVOLUÇÃO DEMOGRÁFICA

Município	População residente 1991	Solo urbano consolidado	Densidade populacional	Solo urbano de expansão	Potenciais novos residentes*	População Total Possível em 2001
	(hab)	(ha)	(hab/ha)	(ha)	(hab)	(hab)
	(1)	(2)	(3) = (1)/(2)	(4)	(5) = (3) x (4)	(6) = (1) + (5)
Vila Flor	8828	508,33	17,37	95,97	1 666,68	10 494,68

Fonte: Dados fornecidos pela autarquia.

Confrontando os resultados descritos nos 2 quadros antecedentes, constatámos que os valores obtidos na “população total possível em 2001” não foram acompanhados pela evolução demográfica efetivamente registada no ano de 2001, não se afigurando, assim, razoáveis, o dimensionamento das áreas previstas no PDM para futura expansão urbana.

Com efeito, e tomando como exemplo a operação de loteamento urbano promovida pelo MVF, o Alvará de loteamento n.º 1/2005, em que a área total do terreno a lotear era de 66 580 m², verificámos que o mesmo não assenta em quaisquer estudos demográficos, ao prever um total de 145 fogos, facto que contrariava a evolução negativa que já se fazia sentir no crescimento demográfico, à data e que viria a agravar-se tal como atesta o censo de 2011.

2.2.3. CONTRATOS URBANÍSTICOS

A análise deste item ficou prejudicada, atendendo a que no período temporal não foram “celebrados pelo Município de Vila Flor contratos no âmbito de operações urbanísticas”.

2.2.4. SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

Ao longo da auditoria constámos algumas limitações, nomeadamente, quanto à disponibilidade de informação adequada para o controlo e administração das atividades de planeamento e gestão urbanísticas.

Com efeito, apesar de existir um sistema de informação capaz de gerar, de forma integrada, um conjunto de dados relevante para a verificação e monitorização dessas atividades municipais, designadamente, através da recolha automática de dados de

aplicações, a mesma só se encontra em funcionamento desde 2012. Em relação aos dados referentes a anos anteriores, os mesmos só se mostram concretizáveis através de um levantamento manual exaustivo (processo a processo) facto que implica uma maior margem de erro, atenta a intervenção humana exigida.

2.2.5. TAXAS URBANÍSTICAS

Da análise do quadro seguinte, concluímos que o montante global das taxas urbanísticas configurou, no período em análise, somente 0,73% do montante global da receita municipal e 1,16% da receita corrente:

QUADRO 16 – PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS E DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA MUNICIPAL (2010/2012)

Un: Euro

RECEITAS MUNICIPAIS	2010	2011	2012	TRIÉNIO
TOTAL (1)	8 709 773,12	10 144 362,23	9 879 097,68	28 733 233,03
CORRENTE (2)	5 967 279,00	6 356 986,74	5 748 697,80	18 072 963,54
TAXAS URBANÍSTICAS (3)	71 571,25	81 199,99	56 834,85	209 606,09
IMPOSTOS MUNICIPAIS (4)	366 257,75	449 516,90	367 639,75	1 183 414,40
PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS NA RECEITA TOTAL (3)/(1)	0,82%	0,80%	0,58%	0,73%
PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS NA RECEITA CORRENTE (3)/(2)	1,20%	1,28%	0,99%	1,16%
PESO DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA TOTAL (4)/(1)	4,21%	4,43%	3,72%	4,12%
PESO DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA CORRENTE (4)/(2)	6,14%	7,07%	6,40%	6,55%
PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS E DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA TOTAL ((3)+(4))/(1)	5,03%	5,23%	4,30%	4,85%
PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS E DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA CORRENTE ((3)+(4))/(2)	7,34%	8,35%	7,38%	7,71%

Fonte: Dados fornecidos pela autarquia e Mapa de Execução Orçamental.

A quase totalidade das taxas urbanísticas arrecadadas (93,82%) corresponde a taxas devidas por emissão de licenças, remanescendo 6,18% cobrado a título de TMU, conforme consta do quadro infra:

QUADRO 17 – TAXAS URBANÍSTICAS COBRADAS (2010/2012)

Un: Euro

TAXAS URBANÍSTICAS	2010	2011	2012	TRIÉNIO	%
POR EMISSÃO DE LICENÇAS	65 717,69	77 172,39	53 770,24	196 660,32	93,82
T.M.U.	5 853,56	4 027,60	3 064,61	12 945,77	6,18
COMPENSAÇÕES EM NUMERÁRIO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	71 571,25	81 199,99	56 834,85	209 606,09	100,00

Fonte: Dados fornecidos pela autarquia e Mapa de Execução Orçamental.

No triénio em análise, o peso da receita obtida com a cobrança da TMU⁶⁵ no custo das infraestruturas gerais realizadas pelo município, ascende a 0,16%, demonstrando-se insuficiente como mecanismo de financiamento ou de compensação desses custos, conforme se conclui da análise do seguinte quadro:

QUADRO 18 - PESO DO INVESTIMENTO MUNICIPAL EM INFRAESTRUTURAS GERAIS NA DESPESA MUNICIPAL (2010/2012)

Un: Euro

PPI / ANO	2010	2011	2012	TRIÉNIO
INFRAESTRUTURAS VIÁRIAS				
- REDE VIÁRIA	133 017,46	190 925,32	1 190 295,17	1 514 237,95
- SANEAMENTO	180 534,49	115 892,61	60 989,36	357 416,46
- ÁGUA	110 761,86	72 211,89	50 092,63	233 066,38
- RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS	0,00	0,00	0,00	0,00
SUBTOTAL	424 313,81	379 029,82	1 301 377,16	2 104 720,79
EQUIPAMENTOS PÚBLICOS				
- EDUCAÇÃO	58 939,89	6 206,57	21 057,04	86 203,50
- CULTURA	7 171,19	124 594,53	18 522,32	150 288,04
- DESPORTO	276 564,81	620 993,08	267 672,19	1 165 230,08
- CONVÍVIO	0,00	0,00	0,00	0,00
- MERCADOS	7 997,08	466,58	953,86	9 417,52
- TURISMO	5 822,39	79 790,34	48 456,91	134 069,64
- ESTACIONAMENTO	124 894,48	1 005 498,17	445 009,48	1 575 402,13
- OUTROS	560 587,42	1 037 584,13	1 063 230,90	2 661 402,45
SUBTOTAL	1 041 977,26	2 875 133,40	1 864 902,70	5 782 013,36
ESPAÇOS VERDES	12 532,43	39 989,24	15 401,63	67 923,30
SUBTOTAL	12 532,43	39 989,24	15 401,63	67 923,30
TOTAL (INFRAESTRUTURAS-GERAIS) (1)	1 478 823,50	3 294 152,46	3 181 681,49	7 954 657,45
DESPESA TOTAL DO MUNICÍPIO (2)	8 451 198,27	10 138 006,32	9 500 261,70	28 089 466,29
DESPESA DE CAPITAL DO MUNICÍPIO (3)	2 001 326,22	4 004 461,58	3 760 932,92	9 766 720,72
PESO DO CUSTO DAS INFRAESTRUTURAS GERAIS NA DESPESA TOTAL DO MUNICÍPIO (1)/(2)	17,50%	32,49%	33,49%	28,32%
PESO DO CUSTO DAS INFRAESTRUTURAS GERAIS NA DESPESA DE CAPITAL DO MUNICÍPIO (1)/(3)	73,89%	82,26%	84,60%	81,45%
RECEITA REFERENTE À TMU (4)	5 853,56	4 027,60	3 064,61	12 945,77
PESO DA TMU NO CUSTO DAS INFRAESTRUTURAS GERAIS (4)/(1)	0,40%	0,12%	0,10%	0,16%

Infraestruturas gerais: infraestruturas viárias, equipamentos e zonas verdes

Fonte: Dados fornecidos pela autarquia e Plano Plurianual de Investimentos.

Anote-se, ainda, que no triénio 2010/2012, o peso do investimento municipal nas infraestruturas gerais, atingiu, em média, 28,32% da despesa total do município e 81,45% da despesa de capital.

⁶⁵ A TMU visa compensar o custo do município no investimento realizado na execução, manutenção e reforço de infraestruturas. Esta taxa foi sucedida pela TRIU que não tinha sido objeto de implementação pela CMVF.

2.2.6. REGULAMENTOS MUNICIPAIS COM RELEVÂNCIA NA GESTÃO URBANÍSTICA

2.2.6.1. REGULAMENTO MUNICIPAL DE URBANIZAÇÃO, EDIFICAÇÃO E DE TAXAS

Em matéria de gestão urbanística, em especial, na urbanização e edificação, o MVF dispõe do Regulamento Municipal de Urbanização, Edificação e de Taxas (RMUET), publicado em 2009⁶⁶.

Este regulamento municipal apesar de, em matéria de operações urbanísticas, concretizar o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE)⁶⁷, mostra-se desatualizado face às alterações introduzidas àquele regime jurídico pelo DL 26/2010, de 30/mar e pela Lei 28/2010, de 2/set, exibindo, ainda, falta de rigor e imprecisão na construção dos preceitos regulamentares⁶⁸.

O identificado regulamento, de acordo com a informação prestada pela entidade auditada, ainda não foi objeto de qualquer alteração, encontrando-se, porém, prevista a sua alteração/atualização, situação que se mostra premente, atentas as recentes alterações legislativas com entrada em vigor 120 dias após 9/set/2014.

O RMUET carece de atualização face às alterações legislativas introduzidas ao RJUE.

2.2.6.2. REGULAMENTO E TABELA DE TAXAS MUNICIPAIS

A fixação das taxas e demais encargos deve contemplar as componentes de contraprestação pelos serviços técnico-administrativos prestados (taxas administrativas) que fundamentam económica e financeiramente o seu cálculo, nos termos da Lei 53-E/2006, de 29/dez⁶⁹.

Quanto às operações urbanísticas, prevê este regulamento que ficam a cargo do promotor, para além das taxas devidas pela prestação de serviços e emissão de licenças, as taxas pela realização, manutenção, e reforço de infraestruturas urbanísticas (TRIU).

A TRIU foi determinada, com base na fundamentação de um estudo económico-financeiro, nos termos dos art.ºs 8.º do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTA) e 116.º do RJUE.

De acordo com o enunciado estudo económico-financeiro e atento o teor do RJUE, os coeficientes de cálculo assentaram, para além do custo das infraestruturas a realizar, na

⁶⁶ Aprovado pela AM em 29/dez/2008, sob proposta da CM de 29/nov/2006, e publicado no DR, 2ª série, n.º 55, de 19/mar/2009.

⁶⁷ Aprovado pelo DL 555/99, de 16/dez e objeto de sucessivas alterações, a última das quais através do DL 136/2014, de 9/set, com entrada em vigor 120 dias após publicação (cfr artº 12.º).

⁶⁸ A este propósito, vide art.ºs 8.º e 9.º daquele diploma regulamentar, que apesar de terem como epígrafe matérias diferentes, possuem a mesma redação.

⁶⁹ Na realidade, as taxas cobradas pelo MVF, estão subordinadas aos princípios da equivalência jurídica e da proporcionalidade na repartição dos encargos públicos, incidindo sobre as utilidades prestadas aos particulares, pela compensação por atividades desenvolvidas pelo MVF, no âmbito das suas atribuições e competências.

localização, nos usos e tipologia das edificações, nas infraestruturas locais existentes e nas áreas cedidas para zonas verdes e/ou instalação de equipamentos.

O preâmbulo do regulamento em análise e o estudo económico-financeiro da TRIU, refletem um conjunto de preocupações sobre o custo da urbanização e a repartição do mesmo, bem como as implicações que tal pode ter na consolidação dos núcleos urbanos, em detrimento da dispersão da habitação e o seu reflexo nas infraestruturas.

O Regulamento e Tabela das Taxas Municipais foi aprovado pela AMVF em 30/abr/2010 e entrou em vigor no dia seguinte e fixou a TRIU em 3,22/m² do edificado.

As taxas, tarifas, preços e outras receitas municipais e correspondente Tabela foram aprovadas pela Assembleia Municipal na sessão de 30/abr/2010, 24/set/2010 e 30/set/2011, e publicadas por aviso na 2ª série do Diário da República de 10/ago/2010 e 22/out/2010, respetivamente.

O texto do nº 4 do art.º 2.º sofreu as alterações decorrentes da Portaria 1334-D/2010, de 31/dez, as quais foram aprovadas por deliberação da Câmara Municipal de 29/ago/2011 e de 5/set/2011⁷⁰.

As taxas previstas no art.º 23.º viriam a ser aprovadas por deliberação da CMVF de 4/jul/2011 e pela Assembleia Municipal em 30/set/2011 e publicadas por Edital no placard da DAF em 3/out/ 2011 e por aviso no Diário da República de 10/nov/2011

Os Quadros I, II e IV a inclusão do art.º 3º no articulado a eliminação dos art.ºs 53.º, 54.º, 55.º e 57.º por duplicação foram aprovados pela Assembleia Municipal em 30/set/2014, ou seja, já após a conclusão da presente auditoria.

Não obstante o quadro de intenções atrás expresso, conforme referimos no item 2.2.5., o peso da receita obtida com a cobrança da TMU (taxa que antecedeu a TRIU) no custo das infraestruturas gerais realizadas pelo município, tem sido insuficiente para financiar ou sequer compensar esses custos.

2.2.7. GESTÃO URBANÍSTICA

2.2.7.1. COMPETÊNCIAS

O ROSM e respetiva estrutura orgânica flexível, atribuiu funções na área de urbanização e edificação, à Divisão de Obras, Habitação, Urbanismo e Ambiente (DOHUA), nos termos previstos no art.º 18.º do citado regulamento.

Nesta matéria, o PCM subdelegou no Vereador e Vice-PCM, as competências de controlo prévio das operações urbanísticas⁷¹, nomeadamente, para "*conceder licenças nos casos e*

⁷⁰ Esta última incidiu sobre a ordenação do articulado aprovado.

⁷¹ Despacho de 2/nov/2009.

nos termos estabelecidos por lei, designadamente para construção, reedificações, utilização, conservação ou demolição de edifícios (...) realizar vistorias e executar (...) a atividade fiscalizadora (...) ordenar, precedendo vistoria, a demolição total ou parcial ou a beneficiação de construções que ameacem ruína ou constituem perigo...".

2.2.7.2. OPERAÇÕES URBANÍSTICAS APROVADAS NO TRIÊNIO

A seleção dos processos a analisar foi realizada de forma a abranger as diversas modalidades de controlo prévio legalmente previstas, as diferentes afetações e os distintos aglomerados urbanos, densificando a materialidade da amostra, a partir do seguinte universo:

Quadro 19 – LISTA DE OPERAÇÕES URBANÍSTICAS (2010/2012)

Tipo operação	Nº Operações	%	Abc autorizada/alterada (m ²)	%
Edificação	249	97,6%	49.251,63	92,8%
Loteamento	2	0,8%	3.819,67	7,2%
Loteamento - adit (*)	4	1,6%	3.444,16	6,5%
Total (jan/2010-dez/2012)	255	100,0%	53.071,30	100,0%

(*) Releva apenas a alteração da área bruta de construção

Fonte: Listagem de operações urbanísticas fornecida pela DOHUA.

Assim, foram analisados os seguintes processos urbanísticos, correspondentes a 4 539 m² de área bruta de construção total aprovada no triénio (53 071 m²), representativa de 15,4% do universo, tal como resulta do quadro seguinte:

QUADRO 20 – PROCESSOS URBANÍSTICOS ANALISADOS

Tipo de operação	Processo	Abc (m ²)
Edificação	65/2010	545,93
	105/2010	379,56
	7/2011	360,00
	40/2011	762,00
	19/2012	358,40
	28/2012	1 177,00
	15/2013	50,00
	Sub-total	3 632,89
Loteamento	Adit Lot/ S/nº	1 824,16
	OP/45	2 715,50
	Sub-total	4 539,66
Total		8 172,55

Fonte: Listagem de operações urbanísticas fornecida pelos serviços técnicos do CMVF.

2.2.7.3. TRAMITAÇÃO PROCEDIMENTAL

As operações urbanísticas analisadas processaram-se nos termos do RJUE sob a forma de licenciamento, comunicação prévia e autorização de utilização, tendo em consideração o instrumento de gestão territorial eficaz e aplicável à localização das mesmas.

A tramitação dos procedimentos realizou-se em suporte físico (papel) contrariamente à preferência legal (cfr. art.º 8.º-A do RJUE) que prevê a utilização de meios eletrónicos e a desmaterialização dos documentos.

Atenta a informação prestada pela entidade, apurou-se, ainda, o cumprimento do disposto no art.º 126.º do RJUE – “*Elementos estatísticos*” – bem como o previsto na alínea a) do n.º 1 do art.º 128.º do Código de Imposto Municipal de Imóveis (CIMI).

Apuraram-se, contudo, as irregularidades, a seguir elencadas, a evitar em futuros procedimentos:

- ✓ Omissão de numeração e rubrica dos elementos constitutivos dos processos, facto potenciador de eventuais extravios;
- ✓ Informações técnicas que antecedem e suportam a decisão, desprovidas de qualquer apreciação técnica e enquadramento da operação urbanística no âmbito do instrumento de gestão territorial, regulamentos municipais e demais legislação aplicável;
- ✓ Apuramento de divergências no teor dos elementos instrutórios (memória descritiva vs. planta síntese);
- ✓ Falta de verificação sistemática da prova da validade da inscrição dos autores dos projetos, em associação pública de natureza profissional, nos termos do n.º 3 do art.º 10.º do RJUE;
- ✓ Preterição da junção aos processos do comprovativo do pagamento das taxas;
- ✓ Falta de apresentação de elementos instrutórios a que se reporta o art.º 11.º da Portaria 232/2008 de 11/mar;
- ✓ Imprecisões no teor dos alvarás, designadamente, no que respeita à correta indicação da área de construção autorizada, identificação do n.º de pisos e data de deliberação de aprovação, incumprindo o art.º 77.º do RJUE e Anexo IV à Portaria 216-D/2008, de 3/mar;
- ✓ Incorreção na adoção do procedimento de controlo prévio de licenciamento, ao invés da exigência legal, de comunicação prévia;
- ✓ Designação errónea de alvará de “*licença de utilização*” contrariamente à definição legal de “*autorização de utilização*”.

Irregularidades detetadas na tramitação dos processos de edificação.

2.2.7.4. REINTEGRAÇÃO/REPOSIÇÃO DA LEGALIDADE URBANÍSTICA

Da apreciação dos processos de licenciamento de operações urbanísticas, aferiu-se da existência de ilícitos urbanísticos⁷², a seguir descritos:

QUADRO 21 – OPERAÇÕES URBANÍSTICAS ILEGAIS/IRREGULARES

Nº Processo	Objeto	Infração urbanística	Normas violadas	Medidas sancionatórias	Medidas de tutela de legalidade
40/2008	Construção de uma cozinha	Execução da obra desprovida de licenciamento, consubstanciado numa construção/reconstrução de uma moradia e um anexo, e utilização desprovida de necessária autorização de utilização	n.º 5 e n.º 2 do art.º 4.º do RJUE	Processo de contraordenação art.º 98.º e seguintes do RJUE (processo n.º 4/2010 - já concluído)	Demolição - art.ºs 106º e seguintes do RJUE; e Cessação de utilização - art.ºs 109.º e seguintes do RJUE
7/2011	Construção de um anexo	Execução da obra em desconformidade com o respetivo projeto e com as condições de licenciamento	N.º 2 do art.º 80.º-A do RJUE	Processo de contraordenação art.º 98.º e seguintes do RJUE (já aplicada)	Demolição - art.ºs 106º e seguintes do RJUE
8/2012	Construção de um armazém	Execução da obra em desconformidade com o respetivo projeto e com as condições de licenciamento	N.º 2 do art.º 80.º-A do RJUE	Processo de contraordenação art.º 98.º e seguintes do RJUE	Embargo - art.ºs 102.º e seguintes do RJUE; Demolição - art.ºs 106º e seguintes do RJUE;
15/2013	Reconstrução e alteração de uma habitação	Execução da obra desprovida de licenciamento, consubstanciado numa construção/reconstrução de uma habitação	N.º 2 do art.º 4.º do RJUE	Processo de contraordenação art.º 98.º e seguintes do RJUE (processo n.º 1/2013 - já concluído)	Embargo - art.ºs 102.º e seguintes do RJUE (já aplicado)

Fonte: Listagem de operações urbanísticas fornecida pelos serviços técnicos do CMVF e Anexos 12 a 15.

Deverá o município, promover junto dos particulares/infratores a adoção de diligências, visando a legalização daquelas operações urbanísticas, sempre que possível, e, concomitantemente, desencadear as medidas de tutela de legalidade urbanística e sancionatórias que se revelem aplicáveis, nos termos melhor detalhados nos ANEXOS 12 A 15.

2.2.7.5. LIQUIDAÇÃO E COBRANÇA DAS TAXAS

Dos processos analisados, foram detetados erros na liquidação e cobrança das taxas urbanísticas, motivadas por:

- ✓ Ausência de aplicação da TRIU, prevista no regulamento e tabela de taxas do município em vigor;
- ✓ Omissão de liquidação e cobrança das taxas devidas;
- ✓ Ausência do controlo subsequente ao cálculo das taxas.

Com efeito, os serviços municipais, apesar da entrada em vigor, em 1/mai/2010 da nova

⁷² A verificação de ilícitos urbanísticos foi confirmada, ainda, em deslocação ao local pela equipa da auditoria, conforme se demonstra dos registos fotográficos.

TRIU, continuaram a aplicar ilegalmente a TMU, o que implicou a ausência de cobrança de receita municipal que, nos processos analisados, se traduziu num prejuízo global de € 8 725,38.

As deficiências atrás elencadas contribuíram para a ocorrência de erros e omissões no cálculo das taxas administrativas devidas, descritas no seguinte quadro:

QUADRO 22 – ERROS NO CÁLCULO DAS TAXAS ADMINISTRATIVAS

Un: Euro

Nº de Processo	Montante devido*	Montante cobrado	Montante não cobrado
8/2012	1 006,88	593,37	413,51
65/2010	1 819,75	1 643,94	175,81
105/2010	1 211,15	1 195,85	15,30
7/2011	1 123,50	1 108,20	15,30
40/2011	3 219,78	2 149,90	1 069,88
19/2012	1 145,55	64,40	1 081,15
1/2012	4 699,33	126,90	4 572,43
28/2012	5 240,00	3 858,01	1 381,99
TOTAL	19 465,95	10 740,57	8 725,38

* Valor calculado nos termos dos elementos do processo e independentemente da decisão sobre a validade da licença.

Atenta a relevância que a não liquidação, cobrança ou entrega das referidas taxas urbanísticas assume em matéria de responsabilidade financeira reintegratória, nos termos previstos no art.º 60.º da LOPTC, foi recomendado à CMVF que promovesse a respetiva liquidação e cobrança, até ao termo do prazo previsto do contraditório ao projeto de relatório, sob pena de comunicação ao Tribunal de Contas.

Na resposta ao contraditório, o Município remeteu evidência de ter promovido a alteração ao Regulamento Municipal, em set/2014⁷³, bem como a notificação dos "titulares das licenças" (...) respeitantes às liquidações adicionais resultantes da correção nos montantes devidos, à exceção do titular do processo 8/2012 pelos motivos adiante referidos".

Mais informou que "Aguarda-se que os responsáveis procedam aos respetivos acertos e pagamentos, ou exerçam eventuais direitos que resultem das leis tributárias aplicáveis, comunicando-se posteriormente a essa inspeção a evolução da situação, caso por caso, e comprovativo dos pagamentos efetuados.

Junta-se cópia das notificações como documentos n.ºs 32 a 38."

No que se refere ao processo 8/2012, e cuja ficha resumo constitui o anexo 14, veio o MVF afirmar não ter procedido à respetiva correção, atentas as dificuldades, sentidas pelos serviços, em proceder ao cálculo do montante em falta.

⁷³ Cfr, supra, o item 2.2.6.

Nesta parte, esclarece-se que o montante devido num total de € 1 006,88 inserto no quadro 22 supra e no anexo 22 que ora se junta, resulta do somatório das taxas administrativas a cobrar pela emissão do alvará, num total de € 513,40, das taxas administrativas devidas pela emissão da autorização de utilização (€ 35,60), bem como da respetiva TRIU (€ 457,88), resultando a importância de € 413,51 do diferencial entre o total dos pagamentos efetuados pelo particular, e os efetivamente devidos pela operação urbanística em causa.

Deverá, assim, ser promovida a respetiva liquidação com os preditos fundamentos e que constam do Anexo 22.

(ANEXOS 14, 16 E 22)

Foram detetados erros e omissões no cálculo das taxas administrativas devidas nos processos relativos a operações urbanísticas aprovadas no triénio, que se traduziram num prejuízo para o MVF, num total de € 8 725,38, estando em curso o processo da sua reposição.

2.2.8. PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO

2.2.8.1. COMPETÊNCIAS

A Lei 169/99, de 18/set, estabelecia que a competência para determinar a instrução dos processos de contraordenação e aplicar as inerentes coimas era do PCM⁷⁴ – alínea p), do n.º 2 do art.º 68.º, matéria atualmente prevista na alínea n), do n.º 2, do art.º 35.º da Lei 75/2013, de 12/set.

2.2.8.2. PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO INSTAURADOS

A análise realizada evidenciou a realização/instauração dos processos de contraordenação, seguidamente descritos:

QUADRO 23 – LISTA DE CONTRAORDENAÇÕES (2010/2013)

ANOS	Processos de contraordenação instaurados					
	Em tramitação/impugnação judicial	Arquivados por prescrição	Arquivados com outros fundamentos	Admoestação	Coimas	Total
2010	1	0	3	0	0	4
2011	0	0	0	0	0	0
2012	0	0	0	0	1	1
2013	0	0	0	0	3	3
Total	1	0	3	0	4	8

Fonte: Listagem de processos de contraordenação fornecida pela autarquia.

A origem dos processos, na sua maioria, assentaram na seguinte motivação:

⁷⁴ No triénio em análise, esta competência foi objeto de delegação no Vereador em regime de permanência e Vice-PCM, por despacho de 2/nov/2009.

- ✓ Realização de operações urbanísticas sujeitas a prévio licenciamento desprovidas do inerente alvará;
- ✓ Execução de obras em desconformidade com o respetivo projeto ou com as condições de licenciamento.

Verificou-se, ainda, o cumprimento generalizado das exigências previstas no Regime Geral das Contraordenações (RGCO) – DL 433/82, de 27/out⁷⁵, nomeadamente, no que concerne ao “Direito de audição e defesa do arguido” e “Pagamento da coima”, nos termos dos art.ºs 50.º e 80.º daquele diploma legal.

Por último, apuraram-se as seguintes irregularidades, a seguir elencadas, visando a sua erradicação em processos futuros:

- ✓ Não aplicação das custas processuais, nos termos dos art.ºs 92 e seguintes do RGCO;
- ✓ Atrasos na instrução dos processos de contraordenação, nomeadamente, nos casos em que se verificou a apresentação de recurso de impugnação judicial da decisão;
- ✓ Insuficiente fundamentação no teor das propostas de decisão submetidas ao ente decisor, desconsiderando a gravidade da infração praticada, no enquadramento e integração jurídica dos factos ilícitos praticados pelo arguido.

Os processos de contraordenação evidenciaram várias insuficiências e irregularidades.

2.2.9. MEDIDAS DE TUTELA DE LEGALIDADE URBANÍSTICA

O exercício da atividade de fiscalização exteriorizou-se nas participações dos ilícitos urbanísticos geradores dos processos de contraordenação descritos no ponto anterior.

As infrações urbanísticas, para além da sequência no âmbito dos processos de contraordenação, foram, em determinados casos, acompanhadas da adoção de medidas de tutela de legalidade urbanística, a seguir descritas:

⁷⁵ Este diploma foi alterado pelo DL 244/95, de 14/set, DL 323/2001, de 17/dez e pela Lei 109/2001, de 24/dez.

QUADRO 24 – LISTA DE MEDIDAS DE TUTELA DE LEGALIDADE URBANÍSTICA

ANOS	Medidas de tutela da legalidade aplicadas				
	Embargo	Posse administrativa	Demolição	Cessação da atividade	Total
2010	0	0	0	0	0
2011	0	0	0	0	0
2012	1	0	0	0	1
2013	2	0	1	0	3
Total	3	0	1	0	4

Fonte: Listagem fornecida pela autarquia.

Tal como resulta do quadro anterior, apenas foi aplicada uma medida de tutela de legalidade em 2012 – no caso, a mais severa e que deve funcionar como última *ratio*, sendo de realçar a inversão desta tendência em 2013, em que, apesar de se estar em fevereiro, já tinha culminado com 2 medidas de embargo e uma demolição, facto que se regista pela positiva.

Para além disso, entendemos que a aplicação destas medidas de tutela devem ter a mesma amplitude do número de ilícitos urbanísticos detetados, generalizando-se a sua prática, atento os efeitos cautelares/preventivos e de reposição da legalidade que as mesmas visam prosseguir.

2.3. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

2.3.1. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

2.3.1.1. NA ÁREA DOS RECURSOS HUMANOS

2.3.1.1.1. A CMVF deliberou, por unanimidade, em 16/jun/2003, aprovar o regulamento do Sistema de Controlo Interno, o qual não foi objeto de qualquer alteração até fev/2014.

As disposições daquele regulamento estabelecem o fluxo de informação, procedimentos e medidas de controlo interno, atentas as atribuições e níveis de atuação dos diferentes intervenientes.

Registe-se, contudo, a omissão de normas e regras quanto aos procedimentos a adotar na realização das despesas com pessoal, encontrando-se, além disso, muito desatualizado e desajustado face às alterações introduzidas na estrutura orgânica dos serviços municipais e o novo regime jurídico das autarquias locais, estabelecido na Lei 75/2013, de 12/set.

O sistema de controlo interno evidenciou, igualmente, fragilidades, evidenciadas pelas situações adiante detalhadas, aquando da análise versada no item 2.1.7. – Legalidade das despesas com pessoal.

O Regulamento do sistema de controlo interno era omissivo no que se refere à gestão de recursos humanos, nomeadamente, em matéria de procedimentos de controlo, fluxos de informação e contabilísticos, e encontrava-se desatualizado e desajustado face às alterações legislativas e da estrutura orgânica dos serviços municipais entretanto ocorridas, nomeadamente as que resultam da Lei 75/2013, de 12/set.

2.3.1.1.2. A CMVF não dispunha de regulamento respeitante à duração/horário de trabalho dos trabalhadores.

Por despacho do PCM de 30/set/2013 foi determinado, no contexto da Lei 68/2013, de 29/ago, o cumprimento do seguinte horário dos Serviços Municipais: 9h-13h e 14h-18h e 8h-12h e 13-17h.

Mediante novo despacho emitido pelo PCM, em 18/out/2013, fundado no n.º 2 do art.º 135.º da Lei 59/2008, de 11/set, foi determinada a suspensão do anterior despacho “até serem ouvidas as entidades referidas no citado artigo.”.

Inexistência de regulamento respeitante à duração/horário de trabalho dos trabalhadores.

2.3.1.1.3. O controlo de assiduidade instituído denotava várias fragilidades, a saber:

- ✓ Inexistência de mecanismo biométrico para registo do número de horas de trabalho prestadas pelo trabalhador, ao invés da exigência legal prevista no art.º 125.º do RCTFP;
- ✓ A assiduidade dos trabalhadores era realizada por registo nos livros de ponto existentes em vários locais do edifício, controlo este que é meramente aparente, porque não existe “ninguém encarregue, até à data, do seu controlo.”;
- ✓ Nem todos os trabalhadores se encontravam obrigados a proceder ao registo de assiduidade e pontualidade;
- ✓ Ausência de controlo da oportunidade e autenticidade dos registos manualmente efetuados nos vários livros, bem como de procedimentos que evitassem o seu preenchimento subsequente e irregular.
- ✓ Por último, foi, ainda, transmitido pelo Vice-PCM que “o executivo e os serviços competentes estão a iniciar um processo de instalação de um sistema biométrico de controlo de assiduidade (...) e que a partir de agora e até à instalação do novo sistema (...) o controlo de registo de assiduidade nos livros existentes passará a ser objeto de controlo rigoroso.”.

No decurso da auditoria, foi instituído, a partir de 1/jun/2014, um novo modelo de registo de assiduidade, que, embora de preenchimento manual e, por conseguinte, muito dependente de intervenção humana, procedeu à unificação e respetiva centralização, tendo instituído mecanismos que evitassem alterações subsequentes, nomeando, além disso, os trabalhadores responsáveis pelo controlo dos registos de pontualidade e assiduidade.

Contudo, a mesma medida continua a não abranger a totalidade dos trabalhadores sujeitos à disciplina do cumprimento de horário de trabalho e mantém as fragilidades do sistema até agora em vigor, exigindo-se a tomada de medidas que visem assegurar o efetivo controlo de assiduidade e pontualidade.

O controlo de assiduidade implementado denota fragilidades que potenciam a ocorrência de fraude.

2.3.1.1.4. O MVF não dispunha de procedimentos estruturados/critérios e/ou normas internas que regulamentassem a atribuição de telemóvel, nomeadamente, com definição de “*plafonds*” máximos mensais em função dos diferentes utilizadores, assentando, ao invés, em determinação verbal do Vice-PCM mediante “as reais necessidades e interesse dos serviços” e cujo controlo apenas era realizado “esporadicamente por amostra”.

De acordo com a informação prestada pelo Vice-PCM, “A partir deste momento o controlo é feito mensalmente através da análise de cada uma das faturas detalhadas de cada um dos telemóveis...”.

Afigura-se primordial a definição de critérios disciplinadores da sua utilização/atribuição bem como a instituição de mecanismos de controlo, mediante a elaboração e aprovação de regulamento devidamente publicitado nos vários serviços municipais.

Não se encontravam implementados procedimentos nem definidos critérios para a atribuição de telemóvel.

2.3.1.1.5. Subsistem, ainda, fragilidades em sede de procedimentos de controlo, relativamente à utilização, pelos trabalhadores, das viaturas municipais, registando-se negativamente, a omissão de regulamentação nesta área.

No decurso da auditoria, foram aprovadas, em reunião da CMVF de 26/mai/2014, as Normas de Utilização de Viaturas Municipais, que entraram em vigor em 1/jun/2014. Da sua análise resulta a omissão de mecanismos de controlo que permitam assegurar a efetiva utilização do veículo ao serviço público a que se destina (v.g. mediante a previsão de controlos pontuais e de surpresa às viaturas e respetivos registos diários), bastando-se com a entrega mensal do boletim diário do serviço.

Não se encontrava instituída qualquer regulamentação no que respeita à utilização de viaturas municipais.

2.3.1.2. NA ÁREA DO URBANISMO

Tal como resulta do ponto 2.2. e, sobretudo, dos itens 2.2.2., 2.2.4., 2.2.6., 2.2.7.3. a 2.2.7.5. e 2.2.8.2., a área do urbanismo apresentou fragilidades várias.

Com efeito, no que se refere ao sistema de informação, o mesmo não permitia uma gestão e monitorização integradas dos processos bem como a automatização do cálculo das taxas urbanísticas, de acordo com os regulamentos e tabelas em vigor, acomodando, oportunamente as respetivas alterações.

Em matéria de regulamentos municipais, cabe salientar o desajustamento que os mesmos evidenciavam quanto ao quadro legal em vigor, designadamente, o Regulamento do PDM, bem como o RMUE, este último, com a agravante de graves imprecisões de integração sistemática e normativa.

De realçar o facto de a TRIU ter sido aprovada pelos órgãos competentes em 2010 e ainda estar por aplicar em 2013, facto que evidencia não só falta de monitorização e controlo de uma área sensível de cobrança de receita municipal que deve cobrir, sempre que possível, os custos das infraestruturas urbanísticas, mas, sobretudo, a ausência de um plano de comunicação interno que dê a conhecer, pelos meios adequados e oportunamente (v.g via intranet ou correio eletrónico) as normas que estão em vigor e que devem ser aplicadas pelos respetivos trabalhadores municipais.

A própria organização processual deve pautar-se por métodos e critérios que obviem extravios ou manipulação das várias peças que constituem a respetiva tramitação procedimental.

Além disso, foram patentes as incoerências e inconsistências das várias peças que integram os vários procedimentos analisados, de que se salientam a fraca ou praticamente inexistente fundamentação técnico-jurídica, a aferição da legitimidade dos sujeitos processuais e dos signatários dos projetos, a aferição dos índices e coeficientes urbanísticos, adoção de procedimentos desconformes com a tipologia legal e ausência de controlo do pagamento das taxas devidas pelas operações urbanísticas.

As fragilidades na fiscalização das obras particulares ficaram igualmente evidenciadas nos processos analisados, tendo sido detetadas desconformidades várias entre as obras aprovadas e as executadas, sem que tenham sido desencadeadas as correspondentes medidas de tutela de legalidade e sancionatórias legalmente aplicáveis.

2.3.2. PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS⁷⁶

No contexto das áreas auditadas, sublinha-se que o Plano em epígrafe, apesar de prever um conjunto de medidas destinadas a sanar os riscos de corrupção e infrações conexas,

⁷⁶ Foi elaborada Informação autónoma, para integrar a funcionalidade específica criada no SIGA quanto a esta temática.

nunca foi efetivamente implementado, inexistindo qualquer relatório que aferisse o respetivo grau de implementação e previsse medidas de melhoria a introduzir.

Para além disso, para que o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC) se mostrasse eficaz seria necessária a definição, em concreto, dos recursos humanos responsáveis e dos meios técnicos e financeiros a alocar à respetiva implementação, acompanhamento e melhoria contínua, o que não sucedeu.

Ora, o MVF ao optar por delegar tal tarefa na e não nomear uma equipa responsável pelo processo de monitorização e controlo permanentes, acabou por, na prática, abdicar de uma efetiva gestão dos riscos de corrupção nas várias áreas de intervenção municipal, dentre as quais, a gestão de recursos humanos e a gestão urbanística.

O MVF, no âmbito de revisão do PGRIC, deveria considerar, para além da implementação de mecanismos de monitorização, revisão e atualização (a realizar pelos serviços da autarquia) a definição detalhada da metodologia e modelo de relatório anual sobre a execução do plano, determinando a quantificação do universo das medidas adotadas, escalas e métricas a aplicar, os recursos a alocar (técnicos, financeiros e humanos) e melhorias a introduzir.

Para além disso, deveria ser ponderada a identificação de eventuais novas áreas de risco fruto das dinâmicas legislativa e de contexto que se verificaram desde a aprovação do PGRIC inicial.

De referir, finalmente, que o MVF deverá dar integral cumprimento da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção n.º 1/2009 e remeter às entidades competentes, quer o PGRIC, revisões e alterações, quer os relatórios de monitorização.

O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, apesar de prever um conjunto de medidas destinadas a sanar riscos de corrupção e infrações conexas, acabou por se revelar um mero cumprimento de uma obrigação legal, nunca chegando a assumir a sua verdadeira natureza: um efetivo instrumento de gestão e prevenção da fraude e da corrupção nas várias áreas de intervenção municipal.

2.4. ANÁLISE DE QUEIXAS E DENÚNCIAS

A exposição, registada sob o processo N.º 41000 – APENSO 3/2011, denunciava, em suma, a alegada conduta prosseguida por um trabalhador da autarquia, que utilizava uma viatura da autarquia, “durante as horas de serviço...”, e, simultaneamente, era proprietário de um canil ilegal, facto que era tolerado pelo MVF.

Esta matéria foi alvo de tratamento por parte da CMVF, cujas conclusões decorrentes da realização de um inquérito, foram transmitidas à IGF, nomeadamente:

- ✓ Justificação da deslocação realizada pelo visado;

- ✓ Inexistência de obra ilegal, no que diz respeito ao canil, atenta a isenção de licenciamento a que se encontra abrangido e localização no âmbito do PDM.

Após deslocação ao local, e verificação, com os serviços técnicos da autarquia da localização/integração daquela edificação no âmbito do instrumento de gestão territorial aplicável (PDM), verificámos a suscetibilidade edificatória daquela obra, como, aliás, já era transmitido na anterior informação, pelo que o respetivo processo deve ser objeto de arquivamento.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Atenta a matéria atrás expendida, afigura-se pertinente relevar, em termos conclusivos e das inerentes recomendações, o seguinte:

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
CONTROLO DOS RECURSOS HUMANOS		
3.1. EVOLUÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS		
3.1.1. As despesas com pessoal, no triénio 2010/2012, representam 30% da despesa municipal e 47% da despesa corrente. Registam, ainda, no período, um decréscimo de cerca de 18,8%, que entre 2010 e 2012, se cifra em € 577 682 e, entre 2011 e 2012, uma variação negativa de € 442 900.	2.1.1.1.	Nada a recomendar
3.1.2. As remunerações certas e permanentes ascendem a 77% do total das despesas com pessoal, revelando, no triénio, uma variação decrescente de 19,9%, que, em valores absolutos, se traduzem numa redução de m€ 479.	2.1.1.3.	Nada a recomendar
3.1.3. As despesas com a segurança social atingem 20% do total das despesas com pessoal, revelando, igualmente, um decréscimo de 12%, entre 2010 e 2012.	2.1.1.4.	Nada a recomendar
3.1.4. Os abonos variáveis ou eventuais, apresentam uma significativa variação decrescente, em igual período temporal, de 32,5%, representativa, em termos absolutos, de € 29 735.	2.1.1.5.	Nada a recomendar
3.1.5. No 1º trimestre de 2013, comparativamente com o período homólogo de 2012, verifica-se o aumento das despesas com pessoal em € 12 829,37, a que corresponde um acréscimo de 2,2%.	2.1.1.7.	Nada a recomendar
3.1.6. Há um decréscimo do número de trabalhadores do Município de Vila Flor de 2%, no triénio 2010/2012, com especial incidência nas	2.1.1.8. 2.1.1.9	Nada a recomendar

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
carreiras gerais, em particular, nos assistentes operacionais, que exhibe uma redução de 5%.		
3.1.7. O MVF cumpre a obrigação legal de redução do n.º de efetivos, nos termos do n.º 1 do art.º 48.º da Lei 64-B/2011, de 30/dez.	2.1.1.10.	Nada a recomendar
3.1.8. O ROSM não se mostra atualizado, face às mais recentes alterações legislativas introduzidas, designadamente, pela Lei 75/2013, de 12/set e Lei 49/2012, de 29/ago.	2.1.2.	A) Que se promova a alteração do ROSM com vista a ajustá-lo à legislação em vigor.
3.1.9. As competências relacionadas com a gestão e direção de Recursos Humanos, estão delegadas, pelo PCM, nos Vereadores em regime de permanência.	2.1.3.	Nada a recomendar
3.1.10. As competências relativas à gestão do pessoal não docente, foram objeto de delegação no contexto legal do n.º 4 do art.º 5.º do DL 144/2008, de 28/jul.	2.1.3.	Nada a recomendar
3.2. LEGALIDADE DAS DESPESAS COM PESSOAL		
3.2.1. A tramitação dos procedimentos concursais destinados à constituição de relações jurídicas de emprego público evidencia incumprimento das normas em vigor, designadamente, em matéria de assunção de despesa pública e de fundamentação da necessidade do posto de trabalho.	2.1.6.1.2.	B) Que se promova, em futuros procedimentos, a observância rigorosa dos diplomas legais que regem a tramitação dos procedimentos concursais designadamente, em matéria fundamentação da necessidade, cabimento e compromisso prévios da despesa.
3.2.2. A revisão de três contratos de prestação de serviços celebrados em 1990, 1996 e 2003, ocorre como resultado da presente auditoria, em reunião da CMVF de jul/2014, cumprindo-se, desde então, os art.ºs 94º e 35º e 36º da LVCR.	2.1.6.1.3	C) Que o MVF passe a observar oportuna e eficazmente as alterações legislativas que vierem a ocorrer na área dos contratos de prestação de serviços.
3.2.3. Os atos que autorizam a prestação de trabalho extraordinário não estão devidamente fundamentados, nem contêm os elementos que permitam aferir o respetivo carácter excecional.	2.1.7.2.2.	D) Que o MVF passe a cumprir escrupulosamente o enquadramento legal da prestação de trabalho para além dos limites de duração normal, enquanto trabalho extraordinário, atenta a excecionalidade que o mesmo reveste. E) Que a fundamentação das decisões/despachos que, futuramente, venham a ser proferidos em matéria de trabalho extraordinário ou suplementar se adequem ao quadro legal enformador, demonstrando, nomeadamente, a indispensabilidade e/ou imprescindibilidade do trabalhador para a tarefa em concreto.

CONCLUSÕES	Ítems	RECOMENDAÇÕES
3.2.4. Os suportes de informação do registo do trabalho extraordinário não se conformam com a Portaria 609/2009, de 05/jun.	2.1.7.2.2.	F) Que se promova o registo integral do trabalho extraordinário, de modo a que forneça informação detalhada sobre todos os itens legalmente fixados.
3.2.5. A remuneração do trabalho extraordinário ultrapassa, nalguns casos, o limite legal a que se reporta o n.º 2 do art.º 161.º do RCTFP - 60% da correspondente remuneração base, que se traduz em pagamentos ilegais de € 6 663,65, cuja reposição foi entretanto promovida pelo CNVF.	2.1.7.2.3.	G) Nada a recomendar, atenta a reposição implementada pela CMVF.
3.2.6. A atribuição do abono para falhas não está de acordo com o quadro legal vigente, quer no que se refere à sua reapreciação e subsequente emissão de novas autorizações/despachos, quer quanto à identificação dos trabalhadores abrangidos.	2.1.7.3.	H) Que se implemente a reapreciação da atribuição do abono para falhas, de acordo com o atual enquadramento legislativo.
3.2.7. A despesa relativa a abono para falhas pago aos trabalhadores, de forma ininterrupta, contraria as disposições legais aplicáveis, e traduz-se em pagamentos indevidos, num montante global que ascende a € 2 460,79, cuja reposição, pelos trabalhadores, se encontra a ser efetuado em prestações.	2.1.7.3.	I) Nada a recomendar, atenta a reposição promovida pela CMVF, exceto no que se refere à trabalhadora a quem deverá ser exigida a reposição do montante de € 561,39 e eventuais pagamentos posteriores à realização da presente auditoria.
3.2.8. Existem insuficiências no preenchimento dos documentos que suportam os pagamentos de ajudas de custo e transporte relativas a deslocações no território nacional, embora não tenham sido detetadas irregularidades quanto aos montantes pagos.	2.1.7.4.	J) Que os boletins itinerários sejam devidamente preenchidos, evidenciando datas, locais e motivos das deslocações, eventuais refeições suportadas no seu decurso, meio de transporte utilizado, bem como autorização do superior hierárquico.
3.2.9. Verifica-se a perceção indevida de quantias a título de emolumentos notariais pelos trabalhadores do município, num total de € 569,00.	2.1.7.6.	K) Nada a recomendar, atenta a reposição implementada pela CMVF.
3.2.10. Os eleitos locais não cumprem a obrigação de comunicação à AM do exercício de outras atividades.	2.1.8.	L) Que os eleitos locais passem a comunicar à AM o exercício de outras atividades, sempre que o mesmo se verifique.
3.2.11. O Município de Vila Flor não tem implementado o registo de interesses previsto no art.º 7.º-A da Lei 64/93, de 26/ago.	2.1.9.	M) Deverá ser promovida a criação do registo de interesses, nos termos legalmente exigidos.
3.2.12. As autorizações do exercício de funções, em acumulação, por parte dos trabalhadores do município, foram revogadas por despacho do PCM.	2.1.10.	N) Que a decisão que venha a recair sobre pedidos de acumulação de funções, seja precedida de informação pormenorizada e exaustiva dos serviços, que permitam a aferir,

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
		nos termos legalmente exigidos, a inexistência de conflitos de interesses ou a sobreposição de horários com o exercício de funções públicas.
	2.1.10.	O) Deverão ser adotados mecanismos de controlo que, posteriormente à eventual autorização de acumulação, permitam avaliar e monitorizar a legalidade do seu exercício.
3.3. APLICAÇÃO DAS MEDIDAS DE CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL – REDUÇÃO REMUNERATÓRIA		
3.3.1. A implementação do mecanismo legal de redução remuneratória apresenta incorreções, de € 17 020,65 e de € 9 092,69, relativamente aos montantes remuneratórios percecionados pelos eleitos locais e membros do GAP, respetivamente.	2.1.11.3. a 2.1.11.5.	P) Nada a recomendar, atenta a reposição promovida pela CMVF e efetuada pelos beneficiários.
3.3.2. Não se encontram instituídos mecanismos legais de controlo quanto à eventual aplicação da redução remuneratória, no que respeita às senhas de presença pagas aos Vereadores em regime de não permanência e aos membros da AM que desempenham funções públicas.	2.4.1.3.	Q) Deverá ser prestada informação atualizada à IGF, sobre a aplicabilidade da redução remuneratória às senhas de presença da AM, nos termos legalmente previstos, acompanhada de evidência documental de eventuais regularizações que tenham ocorrido.
3.4. CONTRIBUIÇÕES DA ENTIDADE E DESCONTOS OBRIGATÓRIOS		
3.4.1. Os cálculos relativos a contribuições e descontos obrigatórios mostram-se corretamente realizados.	2.1.14.	Nada a recomendar
3.4.2. A contabilização das despesas com pessoal na rubrica 27.3.2., não abrange a integralidade dos custos incorridos em ano diferente daquele em que é pago.	2.1.15.	R) Deverá realizar-se a contabilização na rubrica correspondente – 27.3.2. – dos custos com pessoal, nomeadamente, relativos a trabalho extraordinário realizado em ano diferente daquele em que é pago, bem como senhas de presença pagas em ano distinto ao nascimento do direito à sua perceção.
3.5. CUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO LEGAL DE ENVIO DA INFORMAÇÃO RELATIVA AO PESSOAL, BEM COMO DA RESPECTIVA FIABILIDADE		
3.5.1. A informação vertida no balanço social revela divergências quando confrontada com o conteúdo dos documentos contabilísticos do MVF.	2.1.16.	S) O MVF deverá promover a resolução das divergências apuradas e transmitir à IGF as respetivas correções.
CONTROLO DO URBANISMO		
3.6. REVISÃO DO PDM		
3.6.1. O PDM revela-se desajustado, face à data da sua elaboração, quer pela dinâmica que lhe deve estar subjacente, quer pelo regime legal vigente.	2.2.2.	T) Que os órgãos municipais tornem efetivo e oportuno o processo de revisão do PDM em curso.

CONCLUSÕES	Ítems	RECOMENDAÇÕES
3.7. TAXAS URBANÍSTICAS		
3.7.1. O montante global das taxas urbanísticas configurou, no triénio 2010/2012, somente 0,73% do montante global da receita municipal e 1,16% da receita corrente.	2.2.5.	Nada a recomendar
3.7.2. A quase totalidade das taxas urbanísticas arrecadadas (93,82%) corresponde a taxas devidas por emissão de licenças, remanescendo 6,18% cobrado a título de TMU.	2.2.5.	Nada a recomendar
3.7.3. No triénio em análise, o peso da receita obtida com a cobrança da TMU no custo das infraestruturas gerais realizadas pelo município, ascende a 0,16%, demonstrando-se insuficiente como mecanismo de financiamento ou de compensação desses custos.	2.2.5.	Nada a recomendar
3.7.4. No período temporal 2010/2012, o peso do investimento municipal nas infraestruturas gerais, atinge, em média, 28,32% da despesa total do município.	2.2.5.	Nada a recomendar
3.8. REGULAMENTOS MUNICIPAIS COM RELEVÂNCIA NA GESTÃO URBANÍSTICA		
3.8.1. O RMUET mostra-se desatualizado face às alterações legislativas introduzidas ao RJUE.	2.2.6.1.	U) Que a autarquia informe a IGF do ponto de situação da atualização do RMUET.
3.9. GESTÃO URBANÍSTICA		
3.9.1. A tramitação dos processos de edificação apresenta deficiências e irregularidades que podem afetar a legalidade dos respetivos atos administrativos, atenta a falta de fundamentação e aferição da legitimidade dos sujeitos processuais, nomeadamente, em matéria de autores de projetos.	2.2.7.3.	V) Que o MVF, em procedimentos futuros, observe rigorosamente as disposições legais que regem esta temática.
3.9.2. Os processos de licenciamento de operações urbanísticas, evidenciam ilícitos urbanísticos que implicam a aplicação de medidas de tutela de legalidade e sancionatórias.	2.2.7.4.	W) A autarquia deverá notificar os particulares/infratores para a adoção de diligências, visando a eventual legalização daquelas operações urbanísticas, e, concomitantemente, o desencadeamento das medidas de tutela de legalidade urbanística e sancionatórias que se revelem aplicáveis.
3.10. LIQUIDAÇÃO E COBRANÇA DAS TAXAS		
3.10.1. A liquidação e cobrança das taxas evidenciam irregularidades várias, designadamente, a falta de aplicação de tabelas da TRIU em vigor desde	2.2.7.5.	X) Que a CMVF implemente procedimentos de correção e mecanismos de monitorização do cálculo, liquidação e cobrança das taxas em vigor.

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
1/mai/2010 e aplicação ilegal da TMU entretanto revogada, erros e omissões na aplicação de taxas devidas na operação urbanística em concreto, e ausência de controlo do respetivo cálculo.		
3.10.2. Os erros e omissões no cálculo das taxas administrativas devidas nos processos relativos a operações urbanísticas aprovadas no triénio, ascendem a um montante não cobrado de € 8 725,38.	2.2.7.5.	Y) Nada a recomendar, atenta a reposição implementada pela CMVF, exceto no que se refere à regularização das taxas em falta, num total de € 413,51 relativamente ao processo n.º 8/2012, cuja evidência deverá ser remetida a esta IGF, logo que efetuada.
3.11. PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO		
3.11.1. A análise dos processos de contraordenação evidencia várias insuficiências/irregularidades na tramitação e controlo de legalidade.	2.2.8.2.	Z) Que a entidade auditada promova a correção das irregularidades e insuficiências verificadas na instrução e decisão dos processos de contraordenação; AA) Que o município promova a liquidação e cobrança das custas processuais dos processos de contraordenação.
3.12. MEDIDAS DE TUTELA DE LEGALIDADE URBANÍSTICA		
3.12.1. As medidas de tutela de legalidade urbanística nem sempre são aplicadas aquando da deteção de ilícitos urbanísticos.	2.2.9.	BB) Que passem a aplicar-se as medidas de tutela de legalidade a todos os ilícitos urbanísticos detetados, generalizando-se a sua prática, atento o papel regulador e preventivo da legalidade que as mesmas assumem.
3.13. PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS		
3.13.1. O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, apesar de prever um conjunto de medidas destinadas a sanar riscos de corrupção e infrações conexas, pauta-se pela ausência da sua implementação efetiva.	2.3.2.	CC) Que passe a assegurar-se a efetiva implementação de mecanismos de monitorização, revisão e atualização do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas. DD) Que sejam definidos detalhadamente a metodologia e modelo de relatório anual sobre a execução do plano, abrangendo a quantificação do universo das medidas adotadas. EE) Que seja ponderado o estudo e eventual adoção de novas medidas, considerando a descrição dos processos de risco que, eventualmente se revelem necessários após monitorização a implementação do plano. FF) Que seja promovida a descrição clara e detalhada da escala e métrica que suportam a

CONCLUSÕES	Ítems	RECOMENDAÇÕES
		<p>respetiva mensuração.</p> <p>GG) Que se promova o envio do PGRIC, revisões e relatórios de monitorização às entidades competentes.</p>
3.14. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO		
<p>3.14.1. O Regulamento do sistema de controlo interno carece de ser incrementado com disposições especificadamente direcionadas à realização das despesas com pessoal, devendo ainda ser objeto de atualização, de modo a contemplar as modificações introduzidas na estrutura orgânica dos serviços municipais, integrando, ainda, as alterações ao regime jurídico das autarquias locais, nos termos da Lei 75/2013, de 12/set.</p>	2.3.1.1.	<p>HH) Que se promova a atualização do regulamento do sistema de controlo interno, de modo a que se coadune com o quadro legal e regulamentar vigentes e abranja a integralidade dos recursos humanos a que se dirige.</p>
<p>3.14.2. Subsistem fragilidades ao nível de sistema de controlo interno, na área de recursos humanos, de que se destacam:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Inexistência de regulamento respeitante à duração/horário de trabalho dos trabalhadores; ✓ Insuficiências no controlo de assiduidade implementado, no que se refere à sua materialização; ✓ Ausência de procedimentos estruturados/critérios para a atribuição de telemóvel; ✓ Omissão de regulamentação no que respeita à utilização de viaturas municipais. 	2.3.1.	<p>II) Que se implemente a interligação das aplicações informáticas destinadas ao tratamento de dados respeitantes aos recursos humanos.</p> <p>JJ) Que se promova a regulamentação do horário de trabalho.</p> <p>KK) Que se promova a definição, através de regulamentos, dos critérios disciplinadores da utilização/atribuição de telemóvel e de viaturas municipais, bem como a instituição de mecanismos de controlo da sua afetação a fins de interesse público.</p>
<p>3.14.3. O sistema de controlo na área do urbanismo evidencia fragilidades em matéria de sistema de informação, atualização e aplicação oportuna dos regulamentos e tabelas de taxas em vigor, bem como na tramitação e organização processual e cálculo e cobrança das taxas devidas.</p>	2.3.1.2.	<p>LL) Que sejam promovidas medidas adequadas ao controlo sistemático dos procedimentos, com vista a assegurar a legitimidade de todos os sujeitos processuais, autores de peças escritas e desenhadas, bem como do controlo do cálculo e cobrança das taxas devidas.</p> <p>MM) Que, seja implementado um plano de comunicação eficaz que permita o conhecimento de todas e quaisquer alterações de normas, regulamentos e tabelas de taxas em vigor.</p>

4. PROPOSTAS

Face ao que antecede propõe-se:

- 4.1.** A remessa deste Relatório e dos Anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Vila Flor com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos

restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos da al.ª o), do n.º 2, do art.º 35º da Lei 75/2013, de 12/set; e;

- 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, juntando evidência documental, nos casos em que tal se justifique, nos termos previstos no artº 22.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado pelo Despacho 6837/2010, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, de 5/abr/2010, publicado no DR II Série de 12/abr.

A Equipa de Auditoria

FERNANDO ERICO
RODRIGUES MARTINS
2015.04.07 16:22:31
+01'00'

Chefe de Equipa

Assinado de
forma digital por
MARIA AMÉLIA
PINTO MONTEIRO
Dados: 2015.04.09
10:17:31 +01'00'

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Evolução das Despesas com Pessoal – 2010/2012
Anexo 2	Execução orçamental da despesa com pessoal e aquisições de serviços - 2010/2012
Anexo 3	Indicadores Orçamentais – 2010/2012
Anexo 4	Evolução das Despesas com Pessoal – análise comparativa entre o 1.º trimestre do ano de 2012 e o 1.º trimestre do ano de 2013
Anexo 5	Análise do Balanço Social – Estrutura dos trabalhadores por relação jurídica/cargo/carreiras – anos 2010 a 2012
Anexo 6	Análise do Balanço Social - Admissões e saídas de pessoal – anos 2010/2012
Anexo 7	Cálculo das reduções remuneratórias – Eleitos locais e membros do GAP – jun/2010 a dez/2010
Anexo 8	Cálculo das reduções remuneratórias – Eleitos locais, membros do GAP e trabalhadores – jan/2011 a dez/2011
Anexo 9	Cálculo das reduções remuneratórias – Eleitos locais, membros do GAP e trabalhadores – jan/2012 a dez/2012
Anexo 10	Cálculo das reduções remuneratórias – Eleitos locais, membros do GAP e trabalhadores – jan/2013 a dez/2013
Anexo 11	Cálculo das reduções remuneratórias – Eleitos locais, membros do GAP e trabalhadores – jan/2014 e fev/2014
Anexo 12	Ficha Resumo da Operação Urbanística – Processo de licenciamento de construção n.º 40/2008
Anexo 13	Ficha Resumo da Operação Urbanística – Processo de licenciamento de construção n.º 7/2011
Anexo 14	Ficha Resumo da Operação Urbanística - Processo de licenciamento de construção n.º8/2012
Anexo 15	Ficha Resumo da Operação Urbanística - Processo de licenciamento de construção n.º 15/2013
Anexo 16	Contraditório remetido pela CMVF (EG-2015/22, de 5/jan)
Anexo 17	Contraditório dos trabalhadores e (EG-2015/342, de 29/jan)
Anexo 18	Ofício DAF 42, remetido pela CMVF (EG-2015/562, de 18/fev)
Anexo 19	Ofício 60, remetido pela CMVF (EG-2015/634, de 24/fev)
Anexo 20	Ofício 61, remetido pela CMVF (EG-2015/775, de 5/mar)
Anexo 21	Ofício 62, remetido pela CMVF (EG-2015/776, de 5/mar)
Anexo 22	Cálculo das Taxas Urbanísticas (proc. 8/2012)