

# AUDITORIA AO MUNICÍPIO DO ENTRONCAMENTO

---

PRINCIPAIS QUESTÕES DE AUDITORIA:

“AS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS ESTÃO EM CONFORMIDADE COM OS INSTRUMENTOS  
DE PLANEAMENTO TERRITORIAL?”

“AS DESPESAS COM PESSOAL SÃO REALIZADAS DE ACORDO COM A LEI E OBSERVAM  
AS RESTRIÇÕES NA CONTRATAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS?”

Relatório n.º 1179/2016

**Independência**

**InteGridade**

**ConFiança**

**PARECER:**

**DESPACHO:**

Concordo com o presente relatório, sublinhando as propostas de conhecimento a S.E. o Secretário de Estado das Autarquias Locais e à Câmara Municipal do Entroncamento, após a sua homologação por S. E. o Secretário de Estado do Orçamento. À consideração superior.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por  
ANA PAULA PEREIRA COSME  
FRANCO BARATA SALGUEIRO  
Dados: 2016.07.29 17:42:01  
+01'00'

Concordo com este relatório e, designadamente, com as Conclusões (a fls. 28/30) e Recomendações (a fls. 31), bem como com o proposto no ponto 5. (a fls. 32).  
À consideração superior.

Chefe de Equipa/Diretor de Projeto

Assinado de forma  
digital por BELMIRO  
AUGUSTO MORAIS  
Dados: 2016.07.29  
15:58:53 +01'00'

Concordo.

Remeta-se a S.E. o Secretário de Estado do Orçamento para homologação e encaminhamento a S. E. o Secretário de Estado das Autarquias Locais e à CM do Entroncamento.

O Inspetor-Geral,  


Digitally signed by VÍTOR MIGUEL  
RODRIGUES BRAZ  
Date: 2016.08.05 20:39:59 +01'00'

RELATÓRIO N.º: 2016/1179

PROCESSO N.º: 2013/234/A5/296

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DO ENTRONCAMENTO  
URBANISMO E RECURSOS HUMANOS

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente auditoria no Município do Entroncamento foi realizada com a finalidade de concluir sobre a eventual existência de problemas nas áreas do Urbanismo e do Recursos Humanos, tendo abrangido o triénio 2010/2012, com exceção da evolução do número de trabalhadores e das despesas com pessoal, cuja análise foi atualizada ao ano de 2014.

Tendo em conta as evidências obtidas (**Anexos 1 a 14**), a análise e avaliação das mesmas (**Cap. 2**) e os resultados do procedimento de contraditório institucional (**vd. Anexo 15**), destacamos as seguintes conclusões:

#### A) URBANISMO

- 1.1.** O Plano Diretor Municipal (PDM), elaborado em 1995 e alterado, posteriormente, por duas vezes, está em desconformidade com a atual legislação urbanística e desatualizado face à gestão urbanística desenvolvida pelo município.
- 1.2.** O PDM apresenta deficiências e insuficiências diversas ao nível do seu Regulamento e da planta de ordenamento, por falta de harmonização entre ambos, o que dificulta a aplicação daquele Regulamento quanto à classificação dos diferentes espaços e subclasses de espaços e gera incertezas potenciadoras de riscos urbanísticos.
- 1.3.** Inexiste sistema de informação para acompanhamento da execução dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) e para o fornecimento de indicadores indispensáveis à gestão urbanística e ao seu controlo efetivo.
- 1.4.** As receitas urbanísticas, incluindo as compensações em numerário, em substituição das cedências ao domínio público municipal, atingiram o montante de m€ 720,5, tendo registado uma redução de 84%, entre 2010 e 2012, e representaram apenas 4,9% do investimento municipal em infraestruturas urbanísticas.
- 1.5.** Em contrato promessa de permuta de imóveis registou-se um desequilíbrio entre as obrigações das partes desfavorável ao Município em cerca de 146 000 euros, apesar de, nos termos do contrato e adenda,

PDM desatualizado

Falta de harmonização entre o regulamento do PDM e a planta de ordenamento

Inexistência de sistema de informação de apoio à gestão urbanística e ao acompanhamento da execução dos PMOT

Diminuição das receitas urbanísticas: 84%  
Contributo reduzido das taxas urbanísticas para o financiamento das infraestruturas urbanísticas: 4,9%

Celebração de contrato promessa de permuta em

resultar, aparentemente, uma diferença favorável ao Município no montante de 165 mil euros (m€ 1 080-m€ 915).

Com efeito, na avaliação da prestação a cargo do Município (915 mil euros) não foram incluídos os seguintes valores, estimados em cerca de m€ 311 euros, de acordo com o apuramento efetuados pelos Serviços da autarquia à solicitação da IGF

- ✓ O do custo com a elaboração do projeto de loteamento e das respetivas infraestruturas (€ 7 700);

O relativo à taxa de urbanização (€ 50 408,76), às taxas administrativas, referentes ao licenciamento (€ 1 172,25) e à compensação em numerário, referente ao *deficit* de área das parcelas a ceder ao domínio público para equipamentos e espaços verdes, a que a aprovação do loteamento ficaria sujeita (€ 251 589,67).

## B) RECURSOS HUMANOS

- 1.6. A despesa com o pessoal, no quinquénio 2010/2014, no montante global de 25 361 143 euros, registou um aumento de 4%.
- 1.7. Registou-se um aumento de 16% (35) no número de trabalhadores da autarquia entre 2010 e 2014 (338), incluindo prestadores de serviço (19) e trabalhadores afetos a atividades objeto de transferência e contratualização no domínio da Educação (76).
- 1.8. No processamento de remunerações a membros do Gabinete de Apoio aos Eleitos Locais (GAEL), registaram-se incorreções, por deficiente aplicação das reduções remuneratórias estabelecidas nas LOE de 2011 e 2012, que ascenderam a m€ 1,2.

## C) CONTROLO INTERNO

- 1.9. Em matéria de controlo interno, registaram-se insuficiências diversas, quer na área do Urbanismo, quer dos Recursos Humanos, evidenciadas, entre outras, pelas seguintes situações:

### Urbanismo

- ❑ Insuficiência de meios eletrónicos na desmaterialização dos documentos; e
- ❑ Ausência de um sistema que permita a autoliquidação de taxas.

prejuízo do  
município: 146 000  
euros

Despesas com o  
pessoal: aumento de  
4% entre 2010 e 2015

Aumento de  
trabalhadores: 16%

Pagamentos indevidos  
a membros do GAEL

Fragilidades diversas  
no sistema de  
controlo interno, nas  
áreas do urbanismo e  
dos recursos  
humanos.

### Recursos humanos

- ❑ Ausência de regulamentos a disciplinar a organização e fixação do horário de trabalho e o regime de atribuição e uso de telemóveis.

**1.10.** O Município, no exercício do contraditório, não questionou as conclusões apresentadas e acolheu as recomendações da IGF, embora a concretização de algumas delas ainda esteja em fase de implementação e deva ser objeto de seguimento pela IGF.

Destaca-se, em particular, a situação já evidenciada no ponto 1.5. deste Sumário Executivo, a qual ainda se encontra em fase de renegociação, tendo em vista a salvaguarda do interesse público.

Concordância com as  
conclusões e  
recomendações.

## ÍNDICE

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>7</b>
<b>1.1.</b>	<b>FUNDAMENTO</b>	<b>7</b>
<b>1.2.</b>	<b>QUESTÕES E SUBQUESTÕES DE AUDITORIA E ÂMBITO</b>	<b>7</b>
<b>1.3.</b>	<b>METODOLOGIA</b>	<b>8</b>
<b>1.4.</b>	<b>CONTRADITÓRIO</b>	<b>10</b>
<b>2.</b>	<b>RESULTADOS</b>	<b>11</b>
<b>2.1.</b>	<b>URBANISMO</b>	<b>11</b>
<b>2.1.1.</b>	<b>PLANEAMENTO URBANÍSTICO, EXPANSÃO E RECONVERSÃO URBANA</b>	<b>11</b>
<b>2.1.2.</b>	<b>SISTEMAS DE INFORMAÇÃO E INDICADORES URBANÍSTICOS</b>	<b>14</b>
<b>2.1.3.</b>	<b>INDICADORES FINANCEIROS</b>	<b>15</b>
<b>2.1.4.</b>	<b>REGULAMENTOS MUNICIPAIS</b>	<b>17</b>
<b>2.1.5.</b>	<b>CONFORMIDADE DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS COM OS PLANOS, LIQUIDAÇÃO E COBRANÇA DAS TAXAS</b>	<b>18</b>
<b>2.1.6.</b>	<b>CONTRATO DE PERMUTA</b>	<b>18</b>
<b>2.1.7.</b>	<b>FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL E PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO</b>	<b>19</b>
<b>2.1.8.</b>	<b>MEDIDAS DE TUTELA DE LEGALIDADE</b>	<b>19</b>
<b>2.2.</b>	<b>RECURSOS HUMANOS</b>	<b>20</b>
<b>2.2.1.</b>	<b>EVOLUÇÃO E ESTRUTURA DA DESPESA COM PESSOAL</b>	<b>20</b>
<b>2.2.2.</b>	<b>EVOLUÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS</b>	<b>22</b>
<b>2.2.3.</b>	<b>RECRUTAMENTO DE PESSOAL</b>	<b>23</b>
<b>2.2.4.</b>	<b>ALTERAÇÕES DE POSICIONAMENTO REMUNERATÓRIO</b>	<b>24</b>
<b>2.2.5.</b>	<b>CONTROLO PÚBLICO DA RIQUEZA E ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES POR TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS</b>	<b>24</b>
<b>2.2.6.</b>	<b>ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES POR TRABALHADORES</b>	<b>24</b>
<b>2.2.7.</b>	<b>APLICAÇÃO DAS MEDIDAS DE CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL</b>	<b>25</b>
<b>2.2.8.</b>	<b>CONTRIBUIÇÕES E DESCONTOS OBRIGATÓRIOS</b>	<b>26</b>
<b>2.2.9.</b>	<b>REPORTE À DIREÇÃO-GERAL DAS AUTARQUIAS LOCAIS DA INFORMAÇÃO RELATIVA AO PESSOAL</b>	<b>26</b>
<b>2.3.</b>	<b>SISTEMA DE CONTROLO INTERNO</b>	<b>26</b>
<b>3.</b>	<b>CONCLUSÕES</b>	<b>28</b>
<b>3.1.</b>	<b>URBANISMO</b>	<b>28</b>
<b>3.2.</b>	<b>RECURSOS HUMANOS</b>	<b>29</b>
<b>3.3.</b>	<b>CONTROLO INTERNO</b>	<b>30</b>
<b>4.</b>	<b>RECOMENDAÇÕES</b>	<b>31</b>
<b>5.</b>	<b>PROPOSTAS</b>	<b>32</b>
	<b>LISTA DE ANEXOS</b>	<b>33</b>

**LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

<b>Abc</b>	Área bruta de construção
<b>ADSE</b>	Direção-Geral de Proteção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública
<b>AIRC</b>	Associação Informática da Região Centro
<b>AM</b>	Assembleia Municipal
<b>Art.º</b>	Artigo
<b>Al.ª</b>	Alínea
<b>CGA</b>	Caixa Geral de Aposentações
<b>CM</b>	Câmara Municipal
<b>DAGF</b>	Departamento de Administração Geral e Finanças
<b>DAU</b>	Divisão de Administração e Urbanismo
<b>DGAL</b>	Direção-Geral das Autarquias Locais
<b>DIMA</b>	Divisão de Inovação e Modernização Administrativa
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DU</b>	Divisão de Urbanismo
<b>DUOP</b>	Divisão de Urbanismo e Obras Particulares
<b>DR</b>	Diário da República
<b>€</b>	Euro
<b>GAEL</b>	Gabinete dos Eleitos Locais
<b>ha</b>	Hectare
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>IRS</b>	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
<b>LOE</b>	Lei do Orçamento de Estado
<b>ME</b>	Município do Entroncamento
<b>PA</b>	Plano de Atividades
<b>PCM</b>	Presidente da Câmara Municipal
<b>PDM</b>	Plano Diretor Municipal
<b>PMOT</b>	Plano Municipal de Ordenamento do Território
<b>PP</b>	Plano de Pormenor
<b>PROTOVT</b>	Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo
<b>PGR</b>	Procuradoria-Geral da República
<b>PU</b>	Plano de Urbanização
<b>TMU</b>	Taxa Municipal de Urbanização
<b>RMUE</b>	Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação
<b>RTTLNU</b>	Regulamento de Tabela de Taxas
<b>RCTFP</b>	Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas
<b>ROSM</b>	Regulamento da Organização dos Serviços Municipais
<b>SCA</b>	Sistema de Contabilidade Autárquica
<b>SGD</b>	Sistema de Gestão Documental
<b>SGP</b>	Sistema de Gestão de Pessoal
<b>SIADAP</b>	Sistema de Processos de Obras
<b>SPO</b>	Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública
<b>SS</b>	Segurança Social
<b>RJIGT</b>	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
<b>RJUE</b>	Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
<b>Vd.</b>	<i>Vide</i>



## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. FUNDAMENTO

A presente auditoria, tendo como objeto o Controlo do Urbanismo e dos Recursos Humanos no Município de Entroncamento (ME), foi realizada em execução do Plano de Atividades (PA) da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) e teve por finalidade concluir sobre a eventual existência de problemas nessas áreas, considerando a robustez do sistema de controlo interno.

### 1.2. QUESTÕES E SUBQUESTÕES DE AUDITORIA E ÂMBITO

1.2.1. Nesta ação pretendeu-se dar resposta às seguintes questões e subquestões de auditoria:

**a) Urbanismo:** a atividade municipal, ao nível do planeamento territorial, da gestão e fiscalização das operações urbanísticas, bem como das contraordenações e das medidas de tutela da legalidade, observou as normas legais aplicáveis, bem como o interesse público?

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

- i. Os perímetros urbanos previstos no Plano Diretor Municipal estão ajustados à população do Município?
- ii. A gestão urbanística do espaço municipal foi efetuada com base em planos municipais de ordenamento do território com maior detalhe que o PDM ou em unidades de execução programada?
- iii. Qual o grau de cobertura do investimento municipal em infraestruturas urbanísticas, através dos impostos municipais e das receitas decorrentes do licenciamento de loteamentos e obras, em particular da taxa pela realização de infraestruturas urbanísticas?
- iv. Na celebração de contratos de urbanização foi assegurado o interesse público?
- v. As operações urbanísticas foram aprovadas em conformidade com os planos municipais de ordenamento do território em vigor e outras normas urbanísticas aplicáveis?
- vi. O controlo interno instituído no Município assegurou a liquidação e cobrança das taxas urbanísticas, bem como das cedências ao domínio público municipal e das compensações, em numerário e em espécie, de acordo com as normas legais e regulamentares, bem como a eficácia na fiscalização das operações urbanísticas e na tramitação e decisão dos processos de contraordenações, em matéria de ilícitos urbanísticos, e na aplicação das medidas de tutela de legalidade?

**b) Recursos Humanos:** As despesas com pessoal, incluindo eleitos locais, e com aquisições de serviços, designadamente nas modalidades de avença e tarefa, foram realizadas de acordo com a

lei e tendo em conta as restrições legais e orçamentais?

Para este efeito, elaborámos as seguintes subquestões de auditoria:

- vii. A contratação de recursos humanos, incluindo avenças e tarefas, observou o regime excecional permitido por lei?
- viii. As remunerações foram corretamente calculadas e tiveram em conta as reduções incidentes sobre as remunerações dos eleitos locais e trabalhadores?
- ix. A autorização e pagamento de suplementos remuneratórios respeitou o quadro legal?
- x. Foram efetuados corretamente os descontos sobre as remunerações e feita oportunamente a sua entrega, incluindo as contribuições obrigatórias do Município para segurança social, às respetivas entidades?
- xi. O Município deu cumprimento à obrigação de remessa, através do Sistema de Informação Integrada das Autarquias Locais (SIIAL) à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) da informação relativa ao pessoal e essa informação é fiável?

**1.2.2.** A presente auditoria incidiu sobre o Município do Entroncamento (ME) e, em especial, sobre os diversos serviços que integravam a Divisão de Urbanismo (DU) e a Divisão de Inovação e Modernização Administrativa (DIMA), e abrangeu o triénio de 2010 a 2012, sem prejuízo do número de trabalhadores e das despesas com pessoal terem sido atualizados ao ano de 2014, de acordo com os dados inseridos no Sistema de Informação Integrada das Autarquias Locais (SIIAL), de modo a assegurar maior atualidade da situação do Município nesses aspetos<sup>1</sup>.

### 1.3. METODOLOGIA

O desenvolvimento da ação obedeceu às fases infra descritas e a alguns dos procedimentos de controlo previstos nos guiões de “Controlo do Ordenamento do Território e do Urbanismo nas Autarquias Locais”<sup>2</sup> e “Controlo das Despesas de Pessoal das Autarquias Locais”<sup>3</sup>.

- a) O planeamento da ação implicou o levantamento e análise preliminar da informação financeira e outra relevante, nomeadamente: instrumentos de planeamento urbanístico em vigor e suas alterações; Regulamentos Municipais em vigor nas áreas auditadas, incluindo a Norma de Controlo Interno; universo a auditar; procedimentos utilizados e os respetivos intervenientes e seleção das amostras.

A amostra abrangeu 22 operações urbanísticas, num universo de 164, o que corresponde a uma percentagem de 13%.

1 Essa atualização não foi efetuada na parte relativa ao investimento municipal e às receitas urbanísticas, por a informação disponível no SIIAL não estar desagregada em termos que permitissem a atualização das análises efetuadas.

2 Informação n.º 289/2013 da IGF.

3 Informação n.º 105/2013 da IGF.

(ANEXO 4)

Dos processos de contraordenação instaurados no triénio de 2010/2012, num universo de 40, foram analisados 7, o que representa uma amostra de 17,5%.

(ANEXO 6)

Foram analisados oito procedimentos concursais para a constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, correspondendo a uma amostra de 18,9%, num universo de 37.

Quanto ao processamento das remunerações e aplicação das reduções remuneratórias incidentes sobre as remunerações e suplementos remuneratórios dos eleitos locais, membros do GAEL e trabalhadores, bem como dos descontos e contribuições para a Segurança Social e CGA, as verificações incidiram, por amostragem, sobre todos os meses dos anos de 2010 a 2012.

No que se refere à atribuição e pagamento de abonos variáveis e eventuais, designadamente, horas extraordinárias, ajudas de custo, abono para falhas e subsídio de turno, a amostra abrangeu todos os trabalhadores da autarquia que auferiram aqueles abonos com referência aos meses de janeiro, maio e dezembro dos anos de 2010 a 2012.

- b)** A execução da ação obedeceu, com os adequados ajustamentos, aos guiões atrás identificados, com referência às subquestões enunciadas, de que se destacam os seguintes aspetos:
- Realização de testes substantivos incidentes sobre os processos incluídos nas amostras; e
  - Elaboração deste projeto de relatório.
- c)** Os principais critérios/referenciais de análise tidos em conta na execução da presente ação foram os seguintes:
- Quadro legal;
  - Instrumentos de planeamento urbanístico;
  - Regulamentos municipais;
  - Norma de controlo interno; e
  - Deliberações dos órgãos municipais.
- d)** As técnicas utilizadas, no desenvolvimento da ação foram:
- Análise documental, incluindo as peças dos processos administrativos, dentro de cada uma das áreas temáticas analisadas;
  - Tratamento e análise de dados contabilísticos e financeiros; e
  - Audição informal dos responsáveis pelas informações, técnicos e dirigentes municipais.

#### 1.4. CONTRADITÓRIO

O projeto de relatório foi submetido a contraditório institucional formal da autarquia auditada<sup>4</sup>, cuja resposta consta do **Anexo 15**.

Regista-se um acolhimento generalizado das recomendações formuladas, embora a concretização de algumas delas ainda esteja em fase de implementação.

Esclarece-se, ainda, que, nos respetivos pontos deste relatório, foi feita uma referência expressa à resposta da autarquia local em relação às matérias em questão.

(ANEXO 15)

---

<sup>4</sup> Nos termos do disposto no artigo 12º do DL 276/2007, de 31 de julho e artigos 19º e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado pelo Despacho 6837/2010, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, de 5 de abril de 2010.

## 2. RESULTADOS

### 2.1. URBANISMO

#### 2.1.1. PLANEAMENTO URBANÍSTICO, EXPANSÃO E RECONVERSÃO URBANA

O ME estava, à data das verificações na autarquia local, abrangido pelos seguintes planos municipais de ordenamento do território válidos e plenamente eficazes<sup>5</sup>:

- a) **Plano Diretor Municipal (PDM)**<sup>6</sup>, o qual foi objeto de duas alterações<sup>7</sup> e parcialmente suspenso, por não ter sido objeto de alteração por adaptação, no prazo de 90 dias, das disposições incompatíveis com o Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo (PROTOVT)<sup>8</sup>.
- b) **Plano de Pormenor (PP) da Zona do Centro de Saúde** (entre as Ruas Almirante Reis, Dr. Miguel Bombarda, D. Carlos, Galharda e CP)<sup>9</sup>;
- c) **Plano de Pormenor (PP) do Formigão**<sup>10</sup>.

Existem, ainda, com abrangência no território municipal, outros instrumentos de gestão territorial de responsabilidade supramunicipal (administração regional e nacional), vinculativos da administração pública e, alguns, de aplicação direta aos particulares<sup>11</sup>.

O Município, à data das verificações da IGF, tinha iniciado a revisão do PDM.

O PDM do Entroncamento, que data de 1995, apesar das duas alterações a que, entretanto, foi sujeito, encontra-se muito desajustado, por falta da sua revisão, face ao caráter dinâmico subjacente aos planos e ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) que entrou posteriormente em vigor (e subseqüentes alterações)<sup>12</sup>.

<sup>5</sup> [www.cm-entroncamento.pt](http://www.cm-entroncamento.pt).

<sup>6</sup> Ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 181/95, de 14 de setembro, publicada na 1.ª Série-B do DR, n.º 299, de 22/12/95.

<sup>7</sup> Aprovadas pela Assembleia Municipal (AM) em 7/09/2006 (Aviso n.º 22662/2007, publicado na 2.ª Série do DR, n.º 222, de 19/11/2007) e em 26/11/2009 (Aviso n.º 23123/2009, publicado na 2.ª Série do DR, n.º 247, de 23/12/2009).

<sup>8</sup> Aviso (extrato) n.º 7164/2010, publicado na 2.ª Série do DR, n.º 69, de 9/04/2010.

<sup>9</sup> Aprovado pela AM, em 7/12/2006 e publicado na 2.ª Série do DR, n.º 223, de 20/11/2007 (Aviso n.º 22732/2007).

<sup>10</sup> Aprovado pela AM, em 24/02/2010 e publicado na 2.ª Série do DR, n.º 54, de 18/03/2010 (Aviso n.º 5696/2010).

<sup>11</sup> Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (Lei n.º 58/2007, publicada na 1.ª Série do DR, n.º 170, de 4/09/2007), Plano Regional de Ordenamento do Oeste e Vale do Tejo (Resolução do Conselho de Ministros n.º 64-A/2009, publicada na 1.ª Série do DR, n.º 151, de 6/08/2009) Plano de Bacia Hidrográfica do Tejo (Decreto Regulamentar n.º 18/2001, publicado na 1.ª Série-B do DR, n.º 283, de 7/12/2001), Plano de Gestão das Bacias Hidrográficas que integram a Região Hidrográfica 5 do Tejo (Resolução do Conselho de Ministros n.º 16-F/2013, publicada na 1.ª Série do DR, n.º 58, de 22/03/2013) e Plano Regional de Ordenamento Florestal (PROF) do Ribatejo (Dec.º Regulamentar n.º 16/2006, publicado na 1.ª Série do DR, n.º 202, de 19/10/2006), atualmente suspenso (Portaria n.º 78/2013, publicada na 1.ª Série do DR, n.º 35, 19/02/2013).

<sup>12</sup> Vide Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de março e Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, este, sucessivamente alterado pelo Decreto-Lei n.º 53/2000, de 7 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de dezembro, pela Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, pela Lei n.º 56/2007, de 31 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de setembro pelo Decreto-Lei n.º

Verificámos que o Município, complementarmente à aprovação do PDM, não procedeu à elaboração de outros instrumentos de planeamento de âmbito mais restrito (PU e PP), para além dos atrás identificados, ou, em sua substituição, ao recurso às unidades de execução que a legislação mais recente do RJIGT contempla<sup>13</sup>.

Estes instrumentos de ordem inferior são os apropriados para promover a *contenção e consolidação dos perímetros urbanos*, bem como o *preenchimento de espaços vazios dentro dos perímetros existentes*, de forma a controlar e ordenar a expansão urbana, o maior ou menor dimensionamento dos sistemas de infraestruturas, equipamentos públicos e espaços verdes.

Os descritos instrumentos de planeamento eficazes, complementares ao PDM, representam uma pequena área do território municipal, conforme retrata a figura seguinte com a área do concelho e a localização dos referidos instrumentos.

Figura 1 – Localização dos Instrumentos de Planeamento no Território Municipal



Fonte: Sistema de informação geográfica

A elaboração dos planos (PU e PP) não foi, assim, levada à prática, como instrumento de planeamento complementar do PDM, abrangendo esses planos 21,18 hectares (ha) dos 1 372,58 ha do concelho, em que o espaço urbano/urbanizável representa 453 ha.

A autarquia tem efetuado, por isso, a gestão urbanística, salvo em relação às operações urbanísticas abrangidas pelos dois PP, atrás referidos, com base na aplicação direta do PDM e tendo em conta os parâmetros urbanísticos aí fixados<sup>14</sup>.

46/2009, de 20 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 181/2009, de 7 de agosto pelo Decreto-Lei n.º 2/2011, de 6 de janeiro, e revogado pelo DL n.º 80/2015, de 14 de maio.

<sup>13</sup> Fernanda Paula Oliveira, "As Virtualidades das Unidades de Execução num Novo Modelo de Ocupação do Território: Alternativa aos Planos de Pormenor ou outra via de Concertação de Interesses no Direito do Urbanismo?", in Revista de Direito Regional e Local, n.º 2 (abril/junho de 2008), paginas 17 e seguintes.

<sup>14</sup> Artigos 39º e 40º do Regulamento do PDM.

Acresce que, em relação a esses PP, com as áreas de 5,01 ha e 16,17 ha, só no primeiro há operações urbanísticas concretizadas com edificações, mas que abrangem apenas a área de 0,19 ha.

Para além do desajustamento do PDM, de 1995, às alterações introduzidas, desde então, ao RJIGT, aquele Plano apresenta desconformidades, quanto às classes e subclasses de espaços, cuja identificação na planta de ordenamento não tem correspondência total no regulamento e, como tal, não estão abrangidas pelas suas normas.

Com efeito, as classes e subclasses de espaços, identificadas na planta de ordenamento como áreas industriais existentes, industriais propostas e áreas industriais de armazenagem, não têm correspondência no regulamento. Por sua vez, a classe de espaços culturais e a subclasse de áreas verdes de proteção e enquadramento, que estão contempladas no regulamento, não estão delimitadas na planta de ordenamento.

Para os espaços urbanizáveis, o regulamento estabeleceu regras para as áreas turísticas e as superfícies comerciais (subclassas de espaço), que não estão incluídas, porém, na planta de ordenamento em espaço urbanizável.

A disciplina do PDM traça igualmente um conjunto de regras, para cada uma das classes de espaços, que nem sempre estão inseridas nas secções correspondentes àquelas mesmas classes.

O regulamento do PDM também não estipula, de forma clara, as regras para os diferentes espaços urbanos de alta, média e baixa densidade, nem disciplina as regras para as diferentes subclassas de espaços previstas na planta de ordenamento, que, nesta parte, também não está em consonância com o referido regulamento.

As deficiências e insuficiências atrás descritas dificultam a aplicação do Regulamento do PDM e a observância do princípio da igualdade, para além de gerar incertezas potenciadoras de riscos urbanísticos.

O ME é constituído, essencialmente, por uma área urbana, com a malha da cidade a coincidir com a área do concelho, verificando-se, nos últimos anos, um crescimento demográfico, conforme é visualizado na figura seguinte:

**Figura 2 – Evolução demográfica do Município de Entroncamento (Censos INE)**

População residente (hab)				Variação (%)		
1981	1991	2001	2011	1981-1991	1991-2001	2001-2011
11.976	14.570	18.174	20.206	21%	24%	11%

Fonte: INE

O reduzido planeamento atrás descrito, bem como a falta de delimitação de unidades de execução e a aprovação da generalidade das operações urbanísticas em função da aplicação direta do PDM não salvaguardam a perequação dos benefícios e encargos decorrentes da execução do Plano, nem a definição de áreas prioritárias e a concentração da construção nessas áreas e nas urbanas consolidadas.

Acresce que o Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação<sup>15</sup> do Entroncamento, apesar de contemplar coeficientes diversificados no cálculo das taxas urbanísticas e, em especial, da TU, esses coeficientes não são utilizados como instrumentos de incentivo ou desincentivo à construção, de acordo com as políticas municipais.

(ANEXOS 1 a 3)

No contraditório, a CME esclareceu, quanto à Revisão do PDM e à sua execução, que está em curso a mesma, prevendo-se para julho de 2017 a fase de discussão pública e a sua aprovação.

A CME refere, ainda, o acolhimento da recomendação quanto à execução do PDM, através de unidades de execução.

(ANEXO 15)

### 2.1.2. SISTEMAS DE INFORMAÇÃO E INDICADORES URBANÍSTICOS

No que respeita aos sistemas de informação, constatámos algumas limitações, mormente para o acompanhamento sistemático da execução dos planos municipais de ordenamento do território e para a gestão urbanística e do planeamento do território.

Na verdade, não existe um sistema capaz de gerar, de forma imediata e agregada, um conjunto de dados relevantes para a gestão urbanística e o seu controlo, designadamente através da recolha automática de dados de aplicações informáticas, tais como o Sistema de Processos de Obras (SPO), Sistema de Gestão Documental (SGD), só concretizável através de um levantamento exaustivo (processo a processo), designadamente, em relação aos seguintes aspetos:

- Área bruta de construção (abc) aprovada (licenciada, autorizada e comunicação prévia aceite/não rejeitada), discriminada por usos e localizações;
- Áreas cedidas ao domínio público municipal;
- Compensações em numerário ou em espécie, correspondentes às áreas não cedidas;
- Grau de cobertura do investimento realizado anualmente em infraestruturas gerais com a TMU cobrada;
- Custo médio das infraestruturas urbanísticas por m<sup>2</sup>/abc e grau de cobertura pela TMU; e
- Comparação entre o custo médio das infraestruturas e das parcelas destinadas a equipamentos públicos e espaços verdes cedidos ao domínio público municipal e o montante das correspondentes compensações em numerário.

O ME esclareceu ter em preparação medidas para o tratamento e ligação da informação gerada pelos sistemas informáticos, acolhendo a recomendação formulada a este respeito.

(ANEXO 15)

<sup>15</sup> Regulamento publicado na 2.ª Série do DR, n.º 52, de 13/03/2008.



### 2.1.3. INDICADORES FINANCEIROS

O quadro seguinte revela que, no triénio 2010/2012, as despesas com infraestruturas gerais atingiram o montante de 14 676 922,99 euros, correspondendo no ano de 2011 a menos de metade de qualquer dos outros anos, e que essas despesas representaram 83% e 31%, respetivamente, das despesas de capital (17,6 milhões de euros) e da despesa total do Município (47,2 milhões de euros):

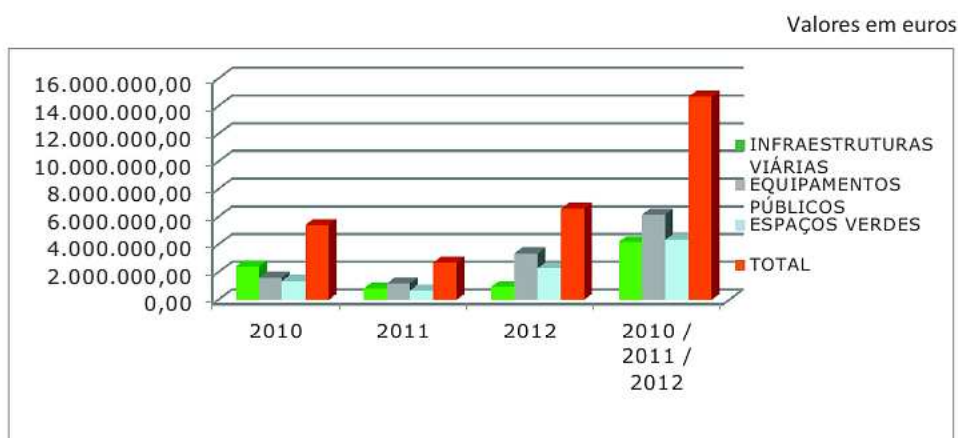
**Figura 3 – Investimento em Infraestruturas Gerais (triénio de 2010/2012)**

PPI / ANO	2010	2011	2012	2010 / 2011 / 2012	euros
<b>INFRAESTRUTURAS VIÁRIAS</b>					
- REDE VIÁRIA	2.186.399,53	762.265,89	702.795,95		<b>3.651.461,37</b>
- SANEAMENTO	101.689,45	20.717,64	89.740,42		<b>212.147,51</b>
- ÁGUA	82.253,72	5.126,22	88.499,77		<b>175.879,71</b>
- RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS	50.554,17	39.266,46	56.233,34		<b>146.053,97</b>
<b>I) SUBTOTAL</b>	<b>2.420.896,87</b>	<b>827.376,21</b>	<b>937.269,48</b>		<b>4.185.542,56</b>
<b>EQUIPAMENTOS PÚBLICOS</b>					
- EDUCAÇÃO	1.329.178,61	701.938,59	3.164.880,85		<b>5.195.998,05</b>
- CULTURA	50.111,10	202.995,41	105.746,63		<b>358.853,14</b>
- DESPORTO	93.304,25	256.513,21	71.800,43		<b>421.617,89</b>
- CONVÍVIO	116.389,43	9.835,98	495,69		<b>126.721,10</b>
- MERCADOS	12.479,12	15.986,10	2.573,07		<b>31.038,29</b>
- TURISMO	9.370,32	0,00	719,55		<b>10.089,87</b>
- ESTACIONAMENTO	0,00	4.416,50	495,69		<b>4.912,19</b>
- OUTROS	2.006,70	0,00	9.340,32		<b>11.347,02</b>
<b>II) SUBTOTAL</b>	<b>1.612.839,53</b>	<b>1.191.685,79</b>	<b>3.356.052,23</b>		<b>6.160.577,55</b>
<b>ESPAÇOS VERDES</b>	<b>1.382.608,69</b>	<b>664.608,42</b>	<b>2.283.585,77</b>		<b>4.330.802,88</b>
<b>III) SUBTOTAL</b>	<b>1.382.608,69</b>	<b>664.608,42</b>	<b>2.283.585,77</b>		<b>4.330.802,88</b>
<b>IV) TOTAL INFRAESTRUTURAS-GERAIS (I+II+III)</b>	<b>5.416.345,09</b>	<b>2.683.670,42</b>	<b>6.576.907,48</b>		<b>14.676.922,99</b>
<b>V) DESPESA TOTAL DO MUNICÍPIO</b>	<b>15.651.995</b>	<b>13.824.992</b>	<b>17.697.681</b>		<b>47.174.668,00</b>
<b>VI) DESPESA DE CAPITAL DO MUNICÍPIO</b>	<b>5.927.584</b>	<b>4.434.117</b>	<b>7.298.995</b>		<b>17.660.696,00</b>
<b>PESO DO CUSTO DAS INFRAESTRUTURAS GERAIS NA DESPESA TOTAL DO MUNICÍPIO (IV)/(V)</b>	<b>34,60%</b>	<b>19,41%</b>	<b>37,16%</b>		<b>31,11%</b>
<b>PESO DO CUSTO DAS INFRAESTRUTURAS GERAIS NA DESPESA DE CAPITAL DO MUNICÍPIO (IV)/(VI)</b>	<b>0,91375257</b>	<b>0,60523221</b>	<b>0,90107028</b>		<b>83,11%</b>

Fonte: Listagem e dados fornecidos pelos serviços e mapas de execução anual do PPI

Por sua vez, o gráfico seguinte espelha, por anos e no triénio, a estrutura das despesas com infraestruturas gerais, considerando as suas três componentes: infraestruturas viárias, equipamentos públicos e zonas verdes, sendo de assinalar que o maior volume de investimento foi afeto a equipamentos, com cerca de M€ 6, no triénio:

Figura 4 – Investimento em Infraestruturas



Fonte: Listagem e dados fornecidos pelos serviços e mapas de execução anual do PPI

A figura seguinte mostra-nos a evolução e a estrutura da receita relativa a taxas urbanísticas, incluindo as compensações em numerário em substituição das cedências ao domínio público municipal:

Figura 5 – Taxas Urbanísticas cobradas no triénio 2010/2012

TAXAS URBANÍSTICAS	2010	2011	2012	TRIÉNIO 2010/2012	
				Montante (€)	%
POR EMISSÃO DE LICENÇAS	137.722,63	83.163,07	80.373,88	301.259,58	41,81
T.M.U.	73.919,41	14.098,31	2.206,38	90.224,10	12,52
COMPENSAÇÕES EM NUMERÁRIO	318.075,35	9.395,40	1.558,01	329.028,76	45,67
<b>TOTAL</b>	<b>529.717,39</b>	<b>106.656,78</b>	<b>84.138,27</b>	<b>720.512,44</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Listagem e dados fornecidos pelos serviços e mapas de controlo orçamental da receita

De acordo com esta figura, a receita resultante da aplicação da Taxa Municipal de Urbanização (TMU), que no triénio representou 12,5% da receita de taxas urbanísticas, decresceu de 73,919,41 euros para € 2 206,38 euros, tal como decresceu também o valor das compensações, ao passar de 318 075,35 euros para € 1 558,01 euros.

Por sua vez, a receita da taxa pela emissão de licença/autorização/não rejeição de comunicação prévia, que representou 41,8% das receitas de taxas urbanísticas, foi reduzindo igualmente naqueles três anos, embora de forma não tão significativa, ao passar de 137 722,63 euros para 80 373,88 euros.

A redução registada no conjunto nessas receitas, entre 2010 e 2012, em cerca de 84%, resultou da diminuição significativa do número de operações urbanísticas aprovadas e com alvará emitido.

A receita de taxas urbanísticas representou, no referido triénio 2010/2012, 1,3% e 2,3%, respetivamente, da receita municipal total (50 358 455,83 euros) e corrente (31 223 537,54 euros), conforme figura seguinte:

Figura 6 – Peso das Taxas Urbanísticas na Receita Municipal

RECEITAS MUNICIPAIS	2010	2011	2012	TRIÉNIO 2010/2012
I) TOTAL	16.690.648,00	14.988.149,03	18.679.658,80	50.358.455,83
II) CORRENTES	10.620.391,35	9.525.218,32	11.077.927,87	31.223.537,54
III) TAXAS URBANÍSTICAS	529.717,39	106.656,78	84.138,27	720.512,44
<b>PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS NA RECEITA TOTAL (III)/(I)</b>	3,17%	0,71%	0,45%	1,43%
<b>PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS NA RECEITA CORRENTE (III)/(II)</b>	4,99%	1,12%	0,76%	2,31%

Fonte: Listagem e dados fornecidos pelos serviços e mapas de controlo orçamental da receita

Como referimos atrás, o investimento em infraestruturas gerais ascendeu, entre 2010 e 2012, a 14 676 922,99 euros, enquanto as receitas da TMU, das compensações e pela emissão dos respetivos títulos, somaram apenas 720 512,44 euros, o que representa 4,9% daquele investimento.

Se considerarmos apenas a receita de TMU, que, nos termos legais, serve de contrapartida aos encargos do Município com a realização, manutenção e reforço de infraestruturas gerais e secundárias, o seu contributo para esses encargos foi ainda menor, ao representar somente cerca de 0,5% daqueles encargos.

#### 2.1.4. REGULAMENTOS MUNICIPAIS

O Município dispunha do Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação do Concelho do Entroncamento (RMUE) e da Tabela de Taxas – versão atualizada, publicada no DR de 13/03/2008<sup>16</sup>.

Este Regulamento, que revogou e substituiu o RMUE de 2004, essencialmente, para dar cumprimento à Lei 53-E/2006, de 29 de dezembro, contém a fundamentação económico-financeira do valor das taxas.

Em 14/04/2010, com a publicação no DR, foi aprovada nova tabela de taxas anexa ao RMUE, conjuntamente com a tabela de taxas do Regulamento de Taxas e Licenças não Urbanísticas (RTTLNU)<sup>17</sup>.

O mencionado Regulamento Municipal, de 2008, que contempla, em matéria de operações urbanísticas, a concretização do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), quer no que respeita à urbanização e edificação, quer no que respeita ao lançamento, liquidação e cobrança das taxas e demais encargos, dentro da previsão dos artigos 3º e 116º, daquele regime jurídico, apresenta-se desatualizado, na parte que respeita à urbanização e edificação, face às alterações introduzidas, desde então, ao RJUE<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Regulamento aprovado pela Câmara e Assembleia Municipais, respetivamente em 18/12/2007 e 29/12/2007, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 52, de 13/03/2008.

<sup>17</sup> Tabela de Taxas aprovada pela Câmara e Assembleia Municipais, respetivamente em 10/12/2009 e 30/03/2010 e publicada na 2.ª Série do DR, n.º 72, de 14/04/2010.

<sup>18</sup> Aprovado pelo DL n.º 555/99, de 16 de dezembro, e alterado pelas Leis n.ºs 13/2000, de 20 de julho e 30-A/2000, de 20 de dezembro, pelo DL n.º 177/2001, de 4 de junho e pelas Leis n.ºs 15/2002, de 22 de fevereiro, e 4-A/2003, de 19 de fevereiro, pelo DL n.º 157/2006, de 8 de agosto, pela Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro e pelos DL n.ºs 18/2008, de 29 de janeiro 116/2008, de 4 de julho e 26/2010, de 30 de março, Lei n.º 28/2010, de 2 de setembro e DL n.º 136/2014, de 9 de setembro.

Em contraditório, a CME esclareceu que o RMUE já foi alterado e publicado em 2016, encontrando-se em conformidade com o RJUE, tendo sido revistas, na alteração daquele regulamento, as taxas e coeficientes da TU, de acordo com o recomendado.

(ANEXO 15)

#### 2.1.5. CONFORMIDADE DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS COM OS PLANOS, LIQUIDAÇÃO E COBRANÇA DAS TAXAS

Da análise dos 22 processos incluídos na amostra (13%), concluímos que as operações urbanísticas aprovadas estavam em conformidade com os instrumentos de planeamento aplicáveis<sup>19</sup> e não se registaram irregularidades ao nível da liquidação e cobrança das respetivas taxas.

(Anexo 4)

#### 2.1.6. CONTRATO DE PERMUTA

No período abrangido pela auditoria, conforme informação prestada pelos Serviços, o ME celebrou, em 7/03/2012, um contrato promessa de permuta de terrenos, que foi aprovado pela CM, em 19/03/2012, e pela AM, em 27/04/2012.

Existe uma adenda ao referido contrato promessa, datada de 13/11/2012, aprovada pelos competentes órgãos da autarquia e que foi visada pelo Tribunal de Contas, em simultâneo com o primitivo contrato, em 15/11/2012.

O contrato e adenda estipulam uma permuta entre dois prédios do Município, com as áreas de 2.736,70 m<sup>2</sup> e de 865 m<sup>2</sup>, situados na Rua Professor José Francisco Corujo, designados de 1 e 2, e dois outros prédios, com a área de 5.000 m<sup>2</sup> cada, situados nas Ruas Almada Negreiros, Ferreira de Castro, designados de 3 e 4, todos no Entroncamento.

Da análise do referido contrato promessa ressalta a falta de equivalência das prestações, apesar de, nos termos do contrato e adenda, resultar, aparentemente, uma diferença favorável ao Município no montante de 165 mil euros, de acordo com a avaliação promovida pela autarquia local, que fundamentou os valores atribuídos às contraprestações das partes naquele contrato (1 080 000 euros, por um lado, e 765 000 euros, acrescidos de encargos com a infraestruturação dos lotes, no montante de 150 000 euros, por outro lado).

Com efeito, a diferença real de valores entre os bens permutados foi de cerca de 146 000 euros (1 226 000-1 080 000), em prejuízo do Município, uma vez que na avaliação da prestação a cargo deste (915 mil euros) não foram incluídos encargos e benefícios, no montante de cerca de 311 mil euros, de acordo com o apuramento efetuados pelos Serviços da autarquia à solicitação da IGF:

- ✓ O custo assumido com a elaboração do projeto de loteamento e das respetivas infraestruturas, estimado em 7 700 euros; e
- ✓ O valor correspondente à receita que a autarquia local deixou de arrecadar, por força da

<sup>19</sup> No período auditado não houve operações urbanísticas inseridas nos PP da Zona do Centro de Saúde e do Formigão.

assunção de todos os encargos relacionados com a aprovação da operação urbanística prevista para os prédios dados em permuta, designadamente:

- Da taxa de urbanização (50 408, 86 euros);
- Das taxas administrativas, referentes ao licenciamento (1 172,25 euros); e
- Da compensação devida (251 589,67 euros), referente ao *deficit* de área das parcelas a ceder ao domínio público para equipamentos e espaços verdes, a que a aprovação do loteamento ficaria sujeita.

(ANEXO 5)

Quanto ao contrato promessa de permuta de terrenos, em análise, o ME reconheceu as fragilidades atrás apontadas e informou que estão em curso as negociações com a outra parte para a revisão do acordo firmado. Informou, ainda, que não encontrou resposta no processo para as omissões apontadas pela IGF na determinação do valor efetivo das suas obrigações. Seja como for, está em causa a salvaguarda do interesse público, aqui representado pelo ME, que urge equilibrar, por referência ao cocontratante privado.

Esta situação vai ser objeto de acompanhamento pela IGF, tendo em conta os prejuízos efetivos e potenciais para a Autarquia.

(ANEXO 15)

#### 2.1.7. FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL E PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO

Os serviços de fiscalização estão dependentes do DUOM, sendo a instrução dos processos de contraordenação tramitada nos Serviços Jurídicos, integrados no DIMA, a quem, entre outras, estão atribuídas essas funções, nos termos do Regulamento de Organização dos Serviços Municipais (ROSM)<sup>20</sup>.

Registou-se, entre 2011 e 2012, uma redução significativa dos processos de contraordenação pendentes, ao passarem de 151 para 9 processos<sup>21</sup>. É de assinalar, contudo, um elevado número de processos concluídos com a aplicação da sanção de admoestação.

(ANEXO 6)

#### 2.1.8. MEDIDAS DE TUTELA DE LEGALIDADE

Conforme declaração prestada pela DOU, no período abrangido pela auditoria, não foram aplicadas quaisquer medidas de tutela da legalidade, designadamente, embargos, posse administrativa, demolição e cessação de atividades, não tendo resultado da amostra efetuada fundamentos para aplicação das referidas medidas.

<sup>20</sup> Artigo 21º, n.º 1, al.ªs f) e k).

<sup>21</sup> Dos 235 processos concluídos, 154 foram cominados com a sanção de admoestação.

## 2.2. RECURSOS HUMANOS

### 2.2.1. EVOLUÇÃO E ESTRUTURA DA DESPESA COM PESSOAL

No quinquénio 2010/2014, a despesa com pessoal<sup>22</sup>, no montante total de 25 361 143 euros, representou, em média, 31% da despesa municipal e 48% da despesa corrente.

A despesa com pessoal teve uma redução de 1,64%, entre os dois primeiros anos, e de 8,36%, entre 2013 e o último ano, apresentando, contudo, um aumento, entre 2010 e 2014, de 3,98%.

A figura seguinte ilustra a evolução da despesa:

Figura 7 - Peso das Despesas com Pessoal na Despesa Municipal - 2010/2014

DESIGNAÇÃO	MONTANTES (€)					PESO DAS DESPESAS COM PESSOAL NAS DESPESAS MUNICIPAIS											
	2010	2011	2012	2013	2014	2010		2011		2012		2013		2014		Quinquénio	
						DT	DC	DT	DC	DT	DC	DT	DC	DT	DC	DT	DC
DESPEZA TOTAL PAGA (DT)	15 651 995	13 824 992	17 697 681	19 890 006	15 698 663												
DESPEZA CORRENTE PAGA (DC)	9 724 411	9 390 875	10 398 686	12 842 397	10 481 882	31%	51%	35%	52%	28%	47%	28%	43%	33%	49%	31%	48%
DESPEAS COM PESSOAL	4 920 470	4 839 586	4 901 332	5 583 319	5 116 435												

Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa

Importa assinalar que as despesas com pessoal diminuíram entre 2010 e 2011 e aumentaram ligeiramente em 2012, tendo registado o valor mais elevado em 2013, que foi, contudo, reduzido em cerca de 8,4%, em 2014.

Figura 8 – Evolução da Despesa com Pessoal - 2010/2014

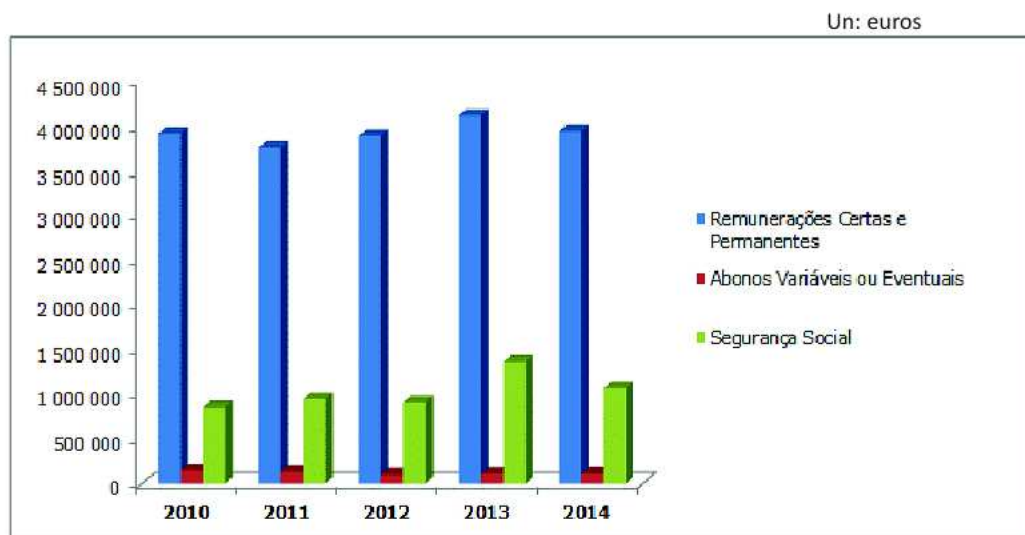


Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa

<sup>22</sup> As despesas com pessoal incluem todos os pagamentos efetuados aos eleitos locais e aos trabalhadores detentores de uma relação jurídica de emprego público, independentemente da modalidade de constituição dessa relação jurídica. Corresponde à execução financeira (pagamentos) revelada pela rubrica 01 – Despesas com Pessoal – cfr. designadamente, os mapas de “Controlo Orçamental da Despesa” que integram as contas de gerência.

O gráfico seguinte revela a estrutura da despesa com pessoal entre 2010 e 2014 - e a respetiva evolução:

Figura 9 – Estrutura e Evolução da Despesa de Pessoal – 2010/2014



Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa

As remunerações certas e permanentes evidenciam-se no universo das despesas com pessoal ao representarem, no quinquénio, 77,3% destas despesas.

O decréscimo mais acentuado verificou-se entre os anos de 2010 e 2011, quer nas despesas de pessoal, quer nas remunerações certas e permanentes, contrastando com o aumento verificado entre 2010 e 2014, respetivamente de 3,98% e 0,64%, nas referidas rubricas.

As despesas com a segurança social representaram 20,2% das despesas com pessoal e registaram um acréscimo de cerca de 25%, entre 2010 e 2014, muito embora, entre 2011/2012 e 2013/2014, esse acréscimo tivesse sido de 3,8% e 21,6%, respetivamente.

Por último, cerca de 2,5% da despesa com pessoal respeitou a abonos variáveis e eventuais, que registaram uma diminuição, entre 2010 e 2014, de 27,3%.

(ANEXOS 7 e 8)

Nestes anos, da despesa com os abonos variáveis e eventuais, importa destacar as variações verificadas nas rubricas seguintes:

- ☐ O valor da despesa paga em horas extraordinárias, passou de € 24.779,49, em 2010, para € 7.458,81, em 2014, o que revela um decréscimo de, aproximadamente, 70%;
- ☐ A despesa paga em ajudas de custo passou de € 2.222,56, em 2010, para € 1.482,30, em 2011 e para € 805,91, em 2012, aumentando nos dois anos subsequentes, em relação a estes últimos valores, para € 1.948,99 e € 1.277,32, respetivamente. Entre 2010 e 2014, essa redução foi de 52,6%;

☐ O montante pago a título de abono para falhas, na importância de € 12.767,84, em 2010, aumentou, nos anos subsequentes, tendo atingido, em 2014, € 20.930,82, o que se traduziu num acréscimo de quase 64%; e

☐ A despesa com subsídio de turno, que atingiu, no ano de 2010, o montante de € 20.387,17 teve, em 2011, um aumento de 31,26%<sup>23</sup> e, no ano seguinte, um decréscimo para € 26.672,72. Em 2013 e 2014, essa despesa passou para € 20.710,01 e € 26.691,79, respetivamente.

(ANEXO 7)

Tendo, ainda, em atenção os indicadores do período em análise e respetiva atualização (2010/2014), a evolução das despesas com pessoal revela que:

☐ O valor das despesas com pessoal *per capita* teve uma redução em 2011 e em 2012 e um aumento em 2013 e 2014.

Com efeito, esse rácio embora tenha diminuído, de € 244, em 2010, para € 240 e € 243, em 2011 e 2012, respetivamente, aumentou para € 276, em 2013, e € 253, em 2014.

(ANEXO 9, INDICADOR 11)

☐ A despesa com pessoal por trabalhador (incluindo eleitos em regime de permanência, avenças e tarefas) ao serviço da autarquia diminuiu de € 16.028, em 2010, para € 13.385, em 2012, e aumentou, entre este ano e 2014, para € 14.960;

(ANEXO 9, INDICADOR 12)

☐ No triénio 2010/2012, as despesas com remunerações certas e permanentes dos trabalhadores afetos à Educação no âmbito da transferência de competências da Administração Central para o Município, representaram 8,8% do total das remunerações certas e permanentes da autarquia local. No mesmo período, essas despesas contribuíram com cerca de 7% para as despesas com pessoal.

(ANEXO 9, INDICADORES 14 E 15)

## 2.2.2. EVOLUÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS

O número de trabalhadores, incluindo os prestadores de serviços em regime de tarefa e avença, aumentou 12%, entre 2010 e 2014, conforme figura seguinte, apesar de, entre 2013 e 2014, se ter registado uma redução de 19 unidades:

<sup>23</sup> Reflexo da extensão do trabalho por turno a outros trabalhadores (na área do desporto e dos transportes urbanos).



**Figura 10 - Distribuição dos Trabalhadores por Relação Jurídica de Emprego (2010/2014)**

RELAÇÃO JURÍDICA	N.º DE TRABALHADORES					VARIÇÃO ENTRE 2010 e 2014	
	2010	2011	2012	2013	2014	N.º	%
Comissão de Serviço	8	9	10	5	8	0	0%
Contrato de Trabalho em Funções Públicas por Tempo Indeterminado (nomeação)	274	294	329	328	310	36	13%
Contrato de Trabalho em Funções Públicas a Termo Resolutivo Certo	16	4	4	3	0	- 16	-100%
Contrato de Trabalho em Funções Públicas a Termo Resolutivo Incerto	0	0	0	0	0	0	
Prestações de Serviço	5	9	7	21	19	14	280%
Outras Situações	0	0	0	0	1	1	
<b>TOTAL</b>	<b>303</b>	<b>316</b>	<b>350</b>	<b>357</b>	<b>338</b>	<b>35</b>	<b>12%</b>

Fonte: Balanços Sociais e Mapas de Pessoal de 2010 a 2014

O aumento do número de trabalhadores verificou-se em todos os tipos de relações jurídicas de emprego público, com exceção dos contratos de trabalho em funções públicas a termo resolutivo, em que houve uma redução de 100%.

Verificou-se, também, que a relação do número de saídas por cada entrada melhorou entre 2010 e 2014 ao passar de 1,26 para 4,4, embora, em 2011 e 2012, essa relação tenha sido inferior e, em 2013, de 2,4.

(ANEXOS 10 E 11)

A relação população/número de trabalhadores do Município (incluindo, para este efeito, as avenças e tarefas, bem como eleitos em regime de permanência) diminuiu de 66 para 59, entre 2010 e 2014, resultante do aumento do número de trabalhadores.

(ANEXO 9, INDICADOR 13)

O número de trabalhadores afetos à Educação, entre 2010 e 2014, passou de 33 para 76, representando, em 2014, 25,5% dos trabalhadores do Município (em regime de contrato de trabalho em funções públicas), e 11%, em 2010. Em 2011 e 2012, essa percentagem foi de, respetivamente, 9,7% e 24,5%, e, em 2013, de 24,5%.

(ANEXO 10)

### 2.2.3. RECRUTAMENTO DE PESSOAL

Procedemos à análise de oito procedimentos concursais para a constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, correspondendo a uma amostra de 18,9%, num universo de 37 procedimentos<sup>24</sup>, não se tendo detetado quaisquer irregularidades.

<sup>24</sup> Estes sete procedimentos de recrutamento para a ocupação dos postos de trabalho da carreira e categoria referidas no

O Município não celebrou novos contratos de trabalho em funções públicas a termo resolutivo, no período a que se reporta a auditoria, subsistindo, em fevereiro de 2013, três contratos que haviam sido renovados.

Os mapas de pessoal do ME, de 2010 a 2012, foram aprovados pelos órgãos executivo e deliberativo autárquicos nos termos legais e na gestão das despesas com pessoal foram observados os montantes máximos previstos nos orçamentos, designadamente para o recrutamento de “...trabalhadores necessários à ocupação de postos de trabalho previstos e não ocupados, nos mapas de pessoal aprovados (...)”<sup>25</sup>.

#### 2.2.4. ALTERAÇÕES DE POSICIONAMENTO REMUNERATÓRIO

Verificámos que o ME aplicou o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP) desde 2007<sup>26</sup> relativamente a todos os trabalhadores.

Entre 2010 e 2012, não houve quaisquer alterações de posicionamento remuneratório, obrigatórias ou por opção gestionária, dos trabalhadores ao serviço da autarquia nem foram atribuídos quaisquer prémios de desempenho<sup>27</sup>.

#### 2.2.5. CONTROLO PÚBLICO DA RIQUEZA E ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES POR TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS

Atento os elementos disponibilizados, o Presidente da Câmara Municipal e os Vereadores a exercer funções na Câmara Municipal, em regime de permanência, cumpriram as obrigações legais relativas ao controlo público da riqueza<sup>28</sup> e a incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos, não se registando qualquer situação de acumulação de funções por eleitos locais em regime de permanência, de acordo com declarações entregues no Tribunal Constitucional, exceto o Presidente da Câmara Municipal, que, de acordo com a sua declaração, integra por inerência o Conselho de Administração da Fundação Museu Nacional Ferroviário Armando Ginestal Machado, em regime não remunerado.

#### 2.2.6. ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES POR TRABALHADORES

Da análise, por amostragem, às autorizações de acumulação de outras funções pelos trabalhadores constantes da listagem fornecida pelos Serviços, não se detetou qualquer irregularidade nessas autorizações, constituindo, aliás, prática do Município desencadear, no início de cada ano, a renovação e reapreciação dos pedidos de acumulação.

---

parágrafo anterior foram abertos, respetivamente, em 15/03/2010, 3/05/2010, 7/06/2010, 15/11/2010, 7/02/2011, 18/08/2011 e 4/06/2012.

<sup>25</sup> Cfr. artigos 5.º e 7.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro – Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações, e artigos 3.º, n.º 2, e 5.º do DL n.º 209/2009, de 3 de setembro, que adaptou aquela lei à administração autárquica.

<sup>26</sup> O SIADAP foi aprovado pela Lei n.º 10/2004, de 22 de março e regulamentado pelo Dec.º Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de maio, foi aplicado à Administração Local pelo Dec.º Regulamentar n.º 6/2006, de 20 de junho.

<sup>27</sup> A LOE/2011 (artigo 24.º) e a LOE/2012 (artigo 20.º) suspenderam as alterações de posicionamento remuneratório.

<sup>28</sup> Cfr. Leis n.ºs 4/83, de 2 de abril, e 64/93, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas posteriormente.

## 2.2.7. APLICAÇÃO DAS MEDIDAS DE CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL

2.2.7.1. Da análise realizada às remunerações auferidas pelos eleitos locais<sup>29</sup> em regime de permanência, entre os meses de junho de 2010 e dezembro de 2012, constatámos que foram aplicadas corretamente as reduções previstas na lei<sup>30</sup>.

2.2.7.2. O ME não procedeu à redução do vencimento dos membros do Gabinete de Apoio aos Eleitos Locais (GAEL)<sup>31</sup>. Consequentemente, as reduções remuneratórias efetuada nos termos das LOE de 2011 e 2012, também não foram efetuadas pelos valores devidos.

(ANEXOS 12 A 14)

Assim, aos membros do GAEL foram abonados, indevidamente, os valores constantes da figura seguinte, no montante global de 1 174,11 euros, em prejuízo do Município:

Figura 11 – Diferenças apuradas nas remunerações dos membros do GAEL

Un: euro

Membros do Gabinete de Apoio aos Eleitos Locais		Junho a dezembro de 2010	Janeiro a dezembro de 2011	Janeiro a dezembro de 2012	TOTAL
N.º Mec.	Cargo				
		391,8	-	-	391,8
		239,3		1.250,24	1.489,54
			-638,96	-456,4	-1.095,36
		388,13			388,13
<b>Valor Pago a mais</b>		1.019,23		1.250,24	<b>+2 269,47</b>
<b>Valor pago a menos</b>			-638,96	-456,4	<b>-1.095,36</b>

Fonte: Folhas de remunerações

A CME deverá, pois, promover de imediato a reposição das verbas abonadas indevidamente, sem prejuízo da observância do prazo de prescrição de 5 anos, a contar da data do pagamento daquelas verbas, devendo informar esta Inspeção-Geral, no exercício do contraditório, dos resultados das medidas adotadas.

No contraditório, a CME não refutou as conclusões relativas às diferenças apuradas nas remunerações, referindo, porém, que vai fazer o levantamento e a identificação dos valores em causa, para efeitos de verificação de causas de prescrição.

(ANEXO 15)

<sup>29</sup> Amostragem efetuada aos meses de julho a setembro de 2010, dezembro de 2010, janeiro, maio e dezembro de 2011 e janeiro e dezembro de 2012.

<sup>30</sup> Redução de 5% no valor do vencimento mensal, por força da alínea j), n.º 2, do artigo 11º da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho; reduções remuneratórias decorrentes das LOE de 2011 (artigo 19º) e 2012 (artigo 20º) e sobretaxa, criada pela Lei n.º 49/2011, de 7 de setembro.

<sup>31</sup> A remuneração mensal dos membros do GAEL encontrava-se definida, à data, no artigo 74.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, na redação introduzida pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, tendo sido reduzida em 5%, por força do disposto na Lei n.º 47/2010, de 7 de setembro.

## 2.2.8. CONTRIBUIÇÕES E DESCONTOS OBRIGATÓRIOS

A análise realizada por amostragem<sup>32</sup> evidenciou que os cálculos das contribuições devidas (Caixa Geral de Aposentações – CGA e Segurança Social – SS) e dos descontos obrigatórios (CGA, SS, Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares - IRS e Direção Geral de Proteção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública - ADSE)<sup>33</sup>, foram corretamente realizados e entregues às respetivas entidades nos termos e prazos legais.

## 2.2.9. REPORTE À DIREÇÃO-GERAL DAS AUTARQUIAS LOCAIS DA INFORMAÇÃO RELATIVA AO PESSOAL

A autarquia respeitou a obrigação legal de reporte à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) da informação relativa a pessoal<sup>34</sup>, através do Sistema de Informação Integrada das Autarquias Locais (SIIAL) e não se registou qualquer insuficiência em termos da fiabilidade dessa informação, tendo em conta os balanços sociais e os valores vertidos nos documentos de execução orçamental e de prestação de contas.

## 2.3. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

A NCI foi aprovada em reunião camarária de 17/09/2012, sendo aplicável a todos os serviços municipais, em consonância e complementaridade com o Regulamento Organizacional dos Serviços Municipais (ROSM) do Entroncamento<sup>35</sup>. No entanto, os procedimentos de controlo previstos reportam-se, sobretudo, às áreas financeiras (disponibilidades, receita e despesa), sem prejuízo de incluir também alguns procedimentos relativos a documentos oficiais e aplicações informáticas.

Os testes realizados durante a auditoria revelaram algumas fragilidades do controlo interno, evidenciadas, designadamente, nas seguintes situações, para além das descritas nos pontos 2.1.2., 2.1.4., 2.1.6. e 2.2.7.2., deste relatório:

### a) Na área do urbanismo:

- Apesar do RJUE<sup>36</sup> prever a utilização dos meios eletrónicos e a desmaterialização dos documentos, bem como a autoliquidação das taxas<sup>37</sup>, no âmbito da tramitação dos procedimentos urbanísticos, o Município ainda não criou condições para a implementação daquelas medidas<sup>38</sup>.
- Os autos de notícia e a respetiva instrução dos processos de contraordenação por

<sup>32</sup> A amostra incidu sobre dirigentes, técnicos superiores, assistentes técnicos e assistentes operacionais, reportada aos meses de janeiro, maio e dezembro, dos anos de 2010 e 2012.

<sup>33</sup> Artigo 77.º e seguintes da Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações, aprovada pela Lei n.º 12-A/2008.

<sup>34</sup> Em especial, o n.º 5, do artigo 50.º da Lei 2/2007, de 15 de janeiro, e o n.º 5 do artigo 78º, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, Lei das Finanças Locais, reiterada pelas Leis de Execução Orçamental subsequentes (n.º 1, do artigo 70.º, do DL 69-A/2009, de 24 de março, n.º 2 do artigo 75.º, do DL 72-A/2010, de 18 de junho e artigo 64.º do DL 29-A/2011, de 1 de março).

<sup>35</sup> Publicação no DR, 2.ª Série, de 26 de janeiro de 2011.

<sup>36</sup> DL n.º 26/2010, de 30 de março.

<sup>37</sup> Artigos 8º-A, 9º, n.º 1 e 80º-A do RJUE.

<sup>38</sup> Ponto 8º da Portaria n.º 216-A/2008, de 3 de março.

infrações urbanísticas apresentam deficiências, quanto à descrição dos factos e à falta de elementos de instrução complementares, como registos fotográficos.

**b) Na área dos Recursos Humanos:**

- O ME não dispõe de regulamento interno aprovado a contemplar a organização e fixação do horário de trabalho e a verificação dos deveres de assiduidade e pontualidade dos seus trabalhadores;
- O registo e controlo da assiduidade, através de um sistema biométrico, não abrange cerca de 10% do pessoal ao serviço da autarquia;
- O Município também não dispõe de regulamento a disciplinar as condições de atribuição e utilização de telemóveis, bem como o controlo dessa utilização.

O ME, no exercício do contraditório, informou já ter diligenciado a elaboração dos regulamentos sobre a organização e fixação do horário de trabalho e as condições de atribuição e utilização de telemóveis, bem como a realização de uma auditoria pela AIRC, fornecedora dos sistemas informáticos utilizados pela autarquia, de forma a prevenir e eliminar as fragilidades indicadas.

Esclareceu, ainda, que já promoveu a adoção dos procedimentos recomendados quanto à instrução dos processos de contraordenação e, bem assim, à tramitação desmaterializada dos processos urbanísticos e a autoliquidação das taxas, no âmbito do projeto de Modernização Administrativa, sem apresentar, contudo, evidência das medidas tomadas.

(ANEXO 15)

### 3. CONCLUSÕES

Atento o atrás exposto, afigura-se pertinente relevar, em termos conclusivos, o seguinte:

#### 3.1. URBANISMO

**3.1.1.** O Plano Diretor Municipal (PDM) do Entroncamento, de 1995, ainda não foi revisto, nem conformado ao atual Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) e, da sua área urbana e urbanizável, apenas 5% foi objeto de Planos de Pormenor (PP) e Planos de Urbanização (PU) - *vd. item. 2.1.1.*

**3.1.2.** O PDM apresenta deficiências e insuficiências diversas ao nível da compatibilização entre o seu Regulamento e a planta de ordenamento, o que dificulta a aplicação daquele Regulamento e a observância do princípio da igualdade, para além de gerar incertezas potenciadoras de riscos urbanísticos - *vd. item. 2.1.1.:*

- ✓ As classes e subclasses de espaços, identificadas na planta de ordenamento como áreas industriais existentes, industriais propostas e áreas industriais de armazenagem, não têm correspondência no regulamento;
- ✓ A classe de espaços culturais e a subclasse de áreas verdes de proteção e enquadramento contempladas no regulamento não estão delimitadas na planta de ordenamento;
- ✓ Para os espaços urbanizáveis, o regulamento estabeleceu regras para as áreas turísticas e as superfícies comerciais (subclasses de espaço), não as incluindo, porém, na planta de ordenamento; e
- ✓ O regulamento do PDM não estipula, de forma clara, as regras para os diferentes espaços urbanos de alta, média e baixa densidade, nem disciplina as regras para as diferentes subclasses de espaços previstas na planta de ordenamento, que, nesta parte, também não está em consonância com o referido regulamento.

**3.1.3.** O Regulamento Municipal da Urbanização e da Edificação (RMUE), de acordo com a resposta da autarquia local, no exercício do contraditório, já foi atualizado, tendo em conta, designadamente, as últimas alterações do RJUE - *vd. item. 2.1.4.*

**3.1.4.** O RMUE contempla coeficientes diversificados no cálculo das taxas urbanísticas e, em especial, da TU que são utilizados como instrumentos de incentivo ou desincentivo à construção de acordo com as políticas municipais - *vd. item. 2.1.1.*

**3.1.5.** O Município do Entroncamento (ME) não dispõe de sistema adequado de informação para o acompanhamento da execução dos PMOT e a elaboração de indicadores indispensáveis à gestão urbanística, designadamente, sobre o contributo das receitas urbanísticas e, em particular, da TU para as despesas municipais com a realização, manutenção e reforço das infraestruturas urbanísticas (- *vd. item. 2.1.2.*

- 3.1.6.** As receitas provenientes das taxas urbanísticas representaram, no triénio 2010/2012, apenas 5% do investimento municipal em infraestruturas urbanísticas e decresceram substancialmente, ao passarem de 529 717,39 euros para 84 138,27 euros. Por sua vez, a TU, que resulta da contrapartida aos encargos municipais com a realização, manutenção e reforço das infraestruturas urbanísticas servidas pelas operações urbanísticas, contribuiu, no mesmo período para o financiamento daqueles custos com apenas 0,5% - *vd. item. 2.1.3.*
- 3.1.7.** O ME celebrou um contrato promessa de permuta com particulares em que não foi assegurado o equilíbrio das prestações, com prejuízo para o Município em cerca de 146 000 euros, apesar de aparentemente haver uma diferença favorável ao Município no montante de 165 mil euros (€ 1 080-€ 915). Com efeito, a diferença real de valores entre os bens permutados foi de cerca de 146 000 euros (1 226 000-1 080 000), em prejuízo do Município, uma vez que na avaliação da prestação a cargo deste (915 mil euros) não foram incluídos encargos e benefícios, no montante de cerca de 311 mil euros, de acordo com o apuramento efetuados pelos Serviços da autarquia a solicitação da IGF, no decurso da auditoria - *vd. item. 2.1.6.*

## **3.2. RECURSOS HUMANOS**

- 3.2.1.** As despesas com o pessoal, no quinquénio 2010/2014, registaram um acréscimo no montante de 195.954,48 euros, a que corresponde uma taxa de 4% - *vd. item. 2.2.1.*
- 3.2.2.** As remunerações certas e permanentes representaram 77,3% daquelas despesas, e as despesas com a segurança social e com abonos variáveis ou eventuais 20,2% e 2,5%, respetivamente - *vd. item. 2.2.1.*
- 3.2.3.** No mesmo período, as remunerações certas e permanentes e as despesas com a segurança social aumentaram, respetivamente, 25 270 euros (0,6%) e 212 517 euros (25%), enquanto os abonos variáveis ou eventuais diminuíram 41 718 euros (27,3%).
- 3.2.4.** O peso das remunerações certas e permanentes dos trabalhadores afetos a atividades objeto de transferência ou contratualização no domínio da educação, no conjunto de idênticas remunerações do pessoal do Município, passou de 4%, em 2010, para 13%, em 2012, por força do aumento do número de trabalhadores nessa situação de 33 para 73 - *vd. item. 2.2.1.*
- 3.2.5.** O número de trabalhadores ao serviço da autarquia, incluindo prestadores de serviço, teve um aumento de 16%, entre 2010 e 2014, ao passar de 303 para 338, dos quais 76, ou seja, 22,5% estão afetos a atividades objeto de transferência ou contratualização no domínio da Educação - *vd. item. 2.2.2.*
- 3.2.6.** No processamento das remunerações, tendo em conta, nomeadamente, as reduções remuneratórias aplicáveis a eleitos locais, aos membros dos seus gabinetes de apoio e aos trabalhadores em geral, foram detetados erros de que resultou o pagamento, a mais, de 2 269,47 e, a menos, de 1.095,36 euros - *vd. item. 2.2.7.2.*

### 3.3. CONTROLO INTERNO

3.3.1. Os procedimentos previstos na Norma de Controlo Interno (NCI) reportam-se, sobretudo, às áreas financeiras (disponibilidades, receita e despesa), sem prejuízo da inclusão de outros relativos a documentos oficiais e aplicações informáticas. A NCI não inclui, porém, procedimentos específicos nas áreas do urbanismo e dos recursos humanos - *vd. item. 2.3.*

3.3.2. Algumas das conclusões apresentadas anteriormente, na área do urbanismo (itens 3.1.2, 3.1.3. e 3.1.5.) e dos recursos humanos (item 3.2.6.), bem como as situações seguintes são reveladoras de insuficiências e fragilidades do sistema de controlo interno nessas áreas, em relação às quais o Município informou, no exercício do contraditório, já ter diligenciado a sua correção, sem remeter, contudo, evidências de algumas das medidas adotadas - *vd. item 2.3.:*

- ✓ Não implementação da utilização dos meios eletrónicos e da desmaterialização dos documentos, bem como da autoliquidação das taxas, no âmbito da tramitação dos procedimentos urbanísticos - *vd. item 2.3.*
- ✓ Insuficiências na descrição dos factos e na prova dos autos de notícia relativos a contraordenações - *vd. item 2.3.*
- ✓ Falta de regulamentos/normas a disciplinar a organização e fixação dos horários de trabalho e o regime de atribuição, utilização e controlo do uso de telemóveis - *vd. item 2.3.*



#### 4. RECOMENDAÇÕES

Face ao relatado e tendo em conta o teor das conclusões antecedentes, recomendamos à Câmara Municipal do Entroncamento:

- A) Que promova a revisão e atualização do Plano Diretor Municipal, corrigindo as dúvidas suscitadas na aplicação das normas relativas às classes e subclasses dos espaços, face à descrição desses espaços na planta de ordenamento – *vd. itens 3.1.1. e 3.1.2.*
- B) Que privilegie a execução do PDM com base em Unidades de Execução (UE) ou instrumentos de planeamento com maior detalhe (PP e PU) – *vd. item 3.1.1.*
- C) Que adote um sistema de informação que lhe permita fazer o acompanhamento sistemático da execução dos Planos Municipais de Ordenamento do Território e lhe forneça indicadores relevantes para a gestão urbanística – *vd. item 3.1.5*
- D) Que, na celebração de contratos, designadamente, em permutas, assegure a equivalência das prestações das partes contratantes, tendo em conta a avaliação de todas as obrigações assumidas pela a autarquia local - *vd. item 3.1.7.*
- E) Que informe a IGF do resultado da conclusão das diligências encetadas quanto à execução do contrato promessa de permuta, de molde a salvaguardar-se o interesse público municipal, lesado em 146 mil euros, decorrente da diferença dos valores entre o valor das prestações de cada uma das partes na permuta – *vd. item 3.1.7.*
- F) Que crie condições para a tramitação desmaterializada dos processos urbanísticos, bem como para a autoliquidação das taxas, através da adoção de aplicação ou plataforma informática – *vd. item 3.3.2.*
- G) Que promova, após o levantamento em curso, a reposição pelos membros do GAEL das verbas abonadas em excesso e por defeito e informe a IGF dos resultados das diligências efetuadas – *vd. item 3.2.6.*
- H) Que informe a IGF da aprovação dos regulamentos sobre a organização e fixação do horário de trabalho e as condições de atribuição e utilização de telemóveis – *vd. itens 3.3.2.*
- I) Que institua procedimentos de controlo específicos nas áreas do urbanismo e dos recursos humanos que previnam, designadamente, as insuficiências detetadas na desmaterialização dos documentos, autoliquidação das taxas e no processamento das remunerações – *vd. itens 3.3.2.*

## 5. PROPOSTAS

Face ao que ficou relatado e ao teor das conclusões e recomendações antecedentes, formulam-se as seguintes propostas, após homologação de S. E. o Secretário de Estado do Orçamento:

- 5.1. Envio do presente Relatório e Anexos ao Secretário de Estado das Autarquias Locais;
- 5.2. Envio deste Relatório e dos Anexos ao Presidente da Câmara Municipal do Entroncamento, com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de enviar cópia à Assembleia Municipal, nos termos da alínea o), do n.º 2, do artigo 35º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro;
- 5.3. 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 a respetiva evidência documental, nos termos previstos no artigo 22.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, de 5/04/2010, publicado no DR, 2ª série, de 12 de abril.

O presente trabalho foi realizado pela equipa constituída pelo Inspetor, Luís Orlando Botelho Maia, sob a coordenação do Chefe de Equipa, António Manuel F. Moura Pega.

À consideração superior.

O Inspetor

Digitally signed by LUÍS  
ORLANDO CARDOSO BOTELHO  
MAIA  
Date: 2016.07.29 14:55:23 +01'00'

Chefe de Equipa

ANTÓNIO  
MANUEL DE  
MOURA  
FERNANDES PEGA  
2016.07.29  
15:01:12 +01'00'

### LISTA DE ANEXOS

<b>Anexo 1</b>	Instrumentos de Gestão Territorial Municipal
<b>Anexo 2</b>	Áreas Urbanas/Urbanizáveis do PDM
<b>Anexo 3</b>	Execução de Planos de Pormenor
<b>Anexo 4</b>	Amostragem das Operações Urbanísticas
<b>Anexo 5</b>	Contrato de Promessa de Permuta
<b>Anexo 6</b>	Amostragem dos Processos de Contraordenação
<b>Anexo 7</b>	Execução Orçamental da Despesa com Pessoal e Aquisições de Serviços – 2010/2014
<b>Anexo 8</b>	Evolução das Despesas com Pessoal - 2010/2014
<b>Anexo 9</b>	Indicadores Orçamentais - 2010/2014
<b>Anexo 10</b>	Análise do Balanço Social – Contagem de efetivos segundo o grupo profissional (2010/2012)
<b>Anexo 11</b>	Análise do Balanço Social - Contagem de admissões e saídas (2010/2012)
<b>Anexo 12</b>	Apuramento das remunerações dos Membros do GAEL – setembro de 2010 a dezembro de 2010
<b>Anexo 13</b>	Apuramento das remunerações dos Membros do GAEL – janeiro de 2011 a dezembro de 2011
<b>Anexo 14</b>	Apuramento das remunerações dos Membros do GAEL – janeiro de 2012 a dezembro de 2012
<b>Anexo 15</b>	Contraditório institucional - Resposta da Entidade Auditada