

Auditoria ao Município de Monforte

Recursos Humanos e Urbanismo

Relatório n.º 1520/2015

Independência

InteGridade

ConFiança

FICHA TÉCNICA	
NATUREZA	Auditoria de legalidade
ENTIDADE AUDITADA	Município de Monforte
FUNDAMENTO	Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças.
ÂMBITO	As verificações efetuadas reportaram-se ao período compreendido entre jan/2010 e dez/2013.
OBJETIVOS	<p>Recursos Humanos: Verificação da atuação do Município no plano da legalidade e regularidade, no âmbito da contratação de recursos humanos e das despesas com pessoal e aquisições de serviços, tendo em conta especialmente as restrições previstas nas LOE de 2011 a 2013.</p> <p>Urbanismo: Verificação da atuação do município ao nível do planeamento territorial, da gestão e regulamentação urbanística e em matéria de contraordenações e medidas de tutela de legalidade urbanística.</p> <p>Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas: Apreciação do Plano e da sua implementação pela autarquia local.</p>
METODOLOGIA	<p>A metodologia utilizada obedeceu aos procedimentos de controlo previstos nos seguintes Guiões, com os ajustamentos decorrentes das alterações legislativas entretanto ocorridas: Controlo do Ordenamento do Território e do Urbanismo e Controlo das Despesas com Pessoal nas Autarquias Locais, aprovados pela IGF, respetivamente, em jan/2012 e mar/2013. Foram adotados os seguintes procedimentos de auditoria: levantamento inicial dos procedimentos e circuitos administrativos, financeiros e contabilísticos relevantes; análise do sistema de controlo interno instituído; realização de testes de conformidade e substantivos, direcionados, particularmente, para os processos de operações urbanísticas, contraordenações e medidas de tutela de legalidade.</p> <p>Os principais referenciais de análise considerados foram, fundamentalmente, as normas legais e regulamentares aplicáveis e o sistema de controlo interno.</p> <p>As técnicas de auditoria utilizadas consistiram, essencialmente, na análise documental, no tratamento de dados contabilísticos e na realização de entrevistas informais.</p>
CONTRADITÓRIO	Contraditório institucional e pessoal de vários eleitos locais.
CICLO DE REALIZAÇÃO	Nov/2013 a mar/2015
DIREÇÃO	SIG – Ana Paula Barata Salgueiro CdE, em Direção Operacional – Belmiro Augusto Morais
EQUIPA	Coordenação: CdE, em Direção Operacional - Belmiro Augusto Morais Execução: Inspetora - Maria Flora de Almeida

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



AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE MONFORTE
-RECURSOS HUMANOS E URBANISMO

Relatório n.º 2015/1520

PARECER:

Submeto o presente relatório à consideração do Senhor Inspetor-Geral, sublinhando a minha concordância com as propostas constantes do ponto 4. Proponho, ainda, a sua submissão a despacho de S. E. o Secretário de Estado do Orçamento, com sugestão de envio a S.E. o Secretário de Estado das Autarquias Locais.

Concordo com este relatório e, designadamente, com as Conclusões e Recomendações constantes do seu ponto 3., a fls. 56 e ss., bem como com as Propostas, a fls. 62.
À consideração superior.

DESPACHO:

Concordo.
Remeta-se a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento para homologação e encaminhamento a Sua Exa o Secretário de Estado da Administração Local.

Relatório N.º 2015/1520

Processo n.º 2013/183/A5/1486

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE MONFORTE
-RECURSOS HUMANOS E URBANISMO

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Tendo em conta as evidências obtidas (**vd. Anexos 1 a 48**), a análise e avaliação das mesmas e os resultados do procedimento de contraditório (**vd. Anexos 49 e 50**), os principais resultados desta auditoria são, em síntese, os seguintes:

RECURSOS HUMANOS

- 1.1. No quadriénio 2010/2013, **as despesas com pessoal**, no montante global de M€ 10,4, **registaram um decréscimo de 3,3%** e representaram cerca de 61% e 44% da despesa corrente e total do Município, respetivamente. Verificou-se também uma redução do n.º de trabalhadores em 3%.
- 1.2. **As despesas relativas a "Remunerações certas e permanentes"** representaram cerca de **79,5%** das despesas com pessoal e **diminuíram 5%**, estando **as restantes despesas com pessoal, distribuídas por "Segurança Social" (18%) e "Abonos variáveis ou eventuais" (2,5%)**, as quais registaram, respetivamente, um aumento de 14% e um decréscimo de 69%.
- 1.3. **Registaram-se incorreções diversas, na aplicação das reduções remuneratórias e no abono de despesas de representação dos eleitos locais entre jun/2010 e set/2013, de que resultou o pagamento em excesso de €628,58 e a menos de €1.473,83.**
- 1.4. O Município não cumpriu a **obrigação de redução mínima de 50%** prevista na **LOE2013**, relativa à redução dos **contratos de trabalho a termo resolutivo, situação que foi, contudo, devidamente fundamentada e autorizada pela Assembleia Municipal.**
- 1.5. **Foram excluídos indevidamente 2 candidatos em procedimento concursal**, por não serem detentores da licenciatura aí exigida, apesar das suas licenciaturas serem adequadas às funções a exercer.
- 1.6. Verificou-se a ilegalidade da manutenção de trabalhadores em cargos **dirigentes de direção intermédia de 3º grau**, em regime de substituição, **após a aprovação da reorganização dos serviços, uma vez que a manutenção excecional das nomeações até ao final das comissões de serviço apenas era aplicável ao pessoal dirigente nesta situação.**
- 1.7. **Foi celebrado ilegalmente um contrato de avença**, dada a ausência de fundamentação da sua natureza de trabalho não

Despesa com pessoal: M€ 10,4

Diminuição da despesa em 3,3%

Remunerações certas e permanentes: M€ 8,3
Aumento das despesas com Segurança Social em 14%

Incorreções nas reduções remuneratórias e no abono de despesas de representação

Autorização pela AM para o incumprimento da redução do n.º de contratos de trabalho a termo resolutivo

Irregularidade em procedimento concursal

Ilegalidade na manutenção de trabalhadores em regime de substituição

Celebração ilegal de contrato de avença

subordinado e porque o anterior procedimento para contratação a termo resolutivo para idênticas funções foi anulado com o fundamento de não se justificar a realização desse contrato.

- 1.8. As despesas realizadas** no âmbito das situações referidas nos dois itens antecedentes, **no montante de m€ 100,6, são ilegais, pelo que os responsáveis pela sua autorização e pagamento são suscetíveis de virem a ser responsabilizados financeiramente.**

**Eventual
responsabilidade
financeira por
despesas ilegais no
montante de
m€ 100,6**

URBANISMO

- 1.9.** No quadriénio 2010/2013, as **receitas urbanísticas** (impostos, taxas e compensações) do Município, **no montante de M€ 1,046, corresponderam a 7,3% das receitas correntes e 4,5% das receitas totais do município.**

**Peso reduzido das
receitas
urbanísticas na
receita municipal:
4,5%**

- 1.10.** No mesmo período, **as receitas urbanísticas contribuíram com cerca de 50%** para o **investimento em infraestruturas urbanas e em equipamentos públicos**, no montante de M€ 2,079.

**Contributo das
receitas
urbanísticas: 50%**

- 1.11. As taxas urbanísticas**, no montante de m€ 36,5, **apenas financiaram cerca de 3% do investimento em infraestruturas urbanas** (M€ 1,3).

**Contributo
reduzido das taxas
urbanísticas: 3%**

- 1.12. A Tabela Urbanística (TU)** apresenta fragilidades e deficiências diversas, designadamente:

- A complexidade das fórmulas de cálculo de algumas taxas;
- A indevida incorporação no valor das taxas pela aprovação de operações urbanísticas de custos associados à realização, manutenção e reforço de infraestruturas gerais;
- A indevida inclusão, no valor da TMU, da contrapartida pela não realização de infraestruturas locais pelos promotores, a qual devia ser refletida na compensação devida ao Município.

**Fragilidades e
deficiências da TU**

- 1.13.** Verificámos que foi aprovada uma obra de reconstrução e ampliação, em **desconformidade com Plano de Urbanização (PU)**, por violação da área de implantação e do índice de construção, situação que é geradora de nulidade do ato de aprovação daquela obra.

**Aprovação de obra
em
desconformidade
com PU**

- 1.14.** O Município aprovou o **destaque de uma parcela, em situação de incumprimento do índice de construção de ocupação do solo, situação que é geradora de nulidade da respetiva certidão, e outro com condicionantes não exigidas em qualquer norma**

**Irregularidades na
aprovação de
destaques**

legal ou regulamentar.

SISTEMAS DE INFORMAÇÃO E DE CONTROLO INTERNO

1.15. A Norma de Controlo Interno está desatualizada e não prevê procedimentos de controlo específicos nas áreas dos **recursos humanos** e do **urbanismo**.

1.16. Registaram-se omissões/irregularidades diversas, quer na área de recursos humanos, quer na área do urbanismo, que são reveladoras das insuficiências dos sistemas de informação e de controlo interno, designadamente:

- Deficiente fundamentação dos requisitos que permitem excecionalmente o recrutamento de pessoal.**
- O MM não tem implementado **sistema de informação** que lhe permita, designadamente, fazer um adequado acompanhamento da execução dos planos urbanísticos e lhe forneça dados relevantes sobre o contributo das receitas urbanísticas, em particular da TMU, para o financiamento das infraestruturas urbanísticas.
- O MM não aprovou qualquer **regulamento municipal de urbanização e edificação**, inviabilizando, por isso, a sujeição a cedências e compensações das obras de edificação com impacte semelhante a um loteamento ou com impacte relevante nas infraestruturas.
- As informações técnicas** relativas à apreciação das operações urbanísticas e dos pedidos de destaque **não estavam suficientemente fundamentadas, por não evidenciarem, nomeadamente, o cumprimento dos diferentes parâmetros analisados.**
- A notificação aos interessados** da taxa a pagar não tem sido acompanhada de informação dos serviços onde sejam evidenciados os cálculos que determinam o resultado obtido.

1.17. O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC) não foi implementado e mostra-se desatualizado, designadamente, quanto à identificação dos responsáveis pela sua aplicação.

2. A autarquia local **apenas se pronunciou sobre algumas das conclusões e recomendações da IGF**, não se registando divergências de natureza técnica entre a IGF e a entidade auditada, embora, em relação às matérias constantes dos itens 1.6. e 1.7. deste Sumário

Norma de controlo interno desatualizada

Deficiente fundamentação das propostas para o recrutamento excecional de pessoal

Inexistência de adequado sistema de informação na área urbanística

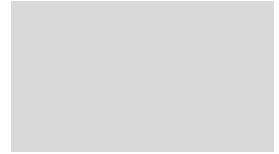
Inexistência de Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação

Insuficiente fundamentação das informações técnicas

Insuficiências nas notificações das liquidações

Desatualização e falta de implementação do PGRIC

Executivo, os eleitos locais visados, no exercício do contraditório pessoal, tenham apresentado justificações e tenham desvalorizado a censura legal das suas atuações.



ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	7
LISTA DE FIGURAS.....	8
1. INTRODUÇÃO.....	9
1.1. FUNDAMENTO	9
1.2. OBJETIVOS	9
1.3. ÂMBITO	11
1.4. METODOLOGIA	12
1.5. CONDICIONALISMOS	12
1.6. CONTRADITÓRIO	13
2. RESULTADOS DA AUDITORIA.....	14
2.1. RECURSOS HUMANOS	14
2.1.1. CARACTERIZAÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL E DOS RECURSOS HUMANOS.....	14
2.1.2. LEGALIDADE E REGULARIDADE DAS DESPESAS COM PESSOAL.....	19
2.1.2.1. RESTRIÇÕES REMUNERATÓRIAS	20
2.1.2.2. OBRIGAÇÃO DE REDUÇÃO DO PESSOAL EM 2012 E 2013	23
2.1.2.3. ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES	23
2.1.2.4. MAPAS DE PESSOAL E ADMISSÕES DE PESSOAL	24
2.1.2.5. PROCEDIMENTOS CONCURSAIS	24
2.1.2.6. NOMEAÇÃO DE DIRIGENTES INTERMÉDIOS	29
2.1.2.7. VALORIZAÇÕES REMUNERATÓRIAS.....	31
2.1.2.8. AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS	31
2.1.2.9. SUPLEMENTOS	35
2.1.2.10. CONTRIBUIÇÕES DA ENTIDADE E DESCONTOS OBRIGATÓRIOS	35
2.1.2.11. PARTICIPAÇÃO NOS EMOLUMENTOS E CUSTAS	36
2.1.2.12. CONTABILIZAÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL	37
2.2. URBANISMO.....	38
2.2.1. SISTEMA DE INFORMAÇÃO E INDICADORES FINANCEIROS	38
2.2.2. PLANEAMENTO URBANÍSTICO E EXPANSÃO URBANA	41
2.2.3. REGULAMENTOS MUNICIPAIS.....	42
2.2.4. GESTÃO URBANÍSTICA	45
2.2.5. FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL E PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO	54
2.3. CONTROLO INTERNO E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E	
INFRAÇÕES CONEXAS	54
2.3.1. NORMA DE CONTROLO INTERNO	54
2.3.2. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO REMETIDA À DGAL.....	54
2.3.3. PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS	55
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	56
4. PROPOSTAS.....	62
LISTA DE ANEXOS	63

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Abc	Área Bruta de Construção
AMF	Assembleia Municipal de Monforte
ANE	Áreas Não Estruturadas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CM	Câmara Municipal
CMF	Câmara Municipal de Monforte
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
CTFP	Contrato de Trabalho em Funções Públicas
DAF	Divisão Administrativa e Financeira
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DPGUSUA	Divisão de Planeamento, Gestão Urbanística, Serviços Urbanos e Ambiente
DAUSUA	Divisão de Administração Urbanística, Serviços Urbanos e Ambiente
GAP	Gabinete de Apoio ao Presidente
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LFL	Lei das Finanças Locais
LGT	Lei Geral Tributária
LTFP	Lei Geral do Trabalho Em Funções Públicas
LOE	Lei do Orçamento de Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LVCR	Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações
MF	Município de Monforte
OE	Orçamento de Estado
PDM	Plano Diretor Municipal
PGR	Procuradoria-Geral da República
PGRCIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PROTA	Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo
PU	Plano de Urbanização
RCTFP	Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas
RGTAL	Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais
RGEU	Regulamento Geral das Edificações Urbanas
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
RMUE	Regulamento Municipal de Urbanização e de Edificação
RPDM	Regulamento do Plano Diretor Municipal
TMU	Taxa pela Realização, Manutenção e Reforço de Infraestruturas Urbanísticas
TU	Tabela Urbanística
TC	Tribunal de Contas

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – EVOLUÇÃO E PESO DAS DESPESAS COM PESSOAL NA DESPESA MUNICIPAL – 2010/2013 ..	14
FIGURA 2 – ESTRUTURA DA DESPESA COM PESSOAL – 2010/2013.....	15
FIGURA 3 - VARIAÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL - 2010/2013.....	15
FIGURA 4 - PRINCIPAIS ABONOS VARIÁVEIS OU EVENTUAIS	16
FIGURA 5 - EVOLUÇÃO DOS TRABALHADORES POR RELAÇÃO JURÍDICA DE EMPREGO PÚBLICO	18
FIGURA 6 - DISTRIBUIÇÃO DOS TRABALHADORES POR CATEGORIA/FUNÇÃO	19
FIGURA 7 - MONTANTES A REPOR E A PAGAR DE VENCIMENTOS/DESPESAS DE REPRESENTAÇÃO	22
FIGURA 8 - PESO DA RECEITA URBANÍSTICA NA RECEITA MUNICIPAL (2010/2013)	39
FIGURA 9 - VARIAÇÃO DA RECEITA URBANÍSTICA (2010/2013)	39
FIGURA 10 - ESTRUTURA DA RECEITA URBANÍSTICA – 2010-2013.....	39
FIGURA 11 - VARIAÇÃO DOS IMPOSTOS E TAXAS DE LOTEAMENTOS E OBRAS – 2010/2013.....	40
FIGURA 12 - ESTRUTURA DO INVESTIMENTO MUNICIPAL (QUADRIÉNIO 2010/2013)	41
FIGURA 13 – PROCESSOS DE DESTAQUE.....	49

1. INTRODUÇÃO

1.1. FUNDAMENTO

A presente auditoria foi realizada em cumprimento do Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), superiormente aprovado, tendo como objeto o controlo das áreas dos recursos humanos e do urbanismo.

1.2. OBJETIVOS

1.2.1. A realização desta auditoria visou, como **objetivo geral**, concluir sobre a legalidade da atuação do Município de Monforte (MM) no âmbito dos **Recursos Humanos** considerando, em particular, os seguintes objetivos específicos e respetivas questões-chave de controlo:

a) Objetivo 1: Concluir sobre a estrutura e evolução das despesas com pessoal e dos recursos humanos do Município tendo em conta as atividades desenvolvidas diretamente pelos seus serviços municipais, designadamente:

- i. **Despesas com pessoal** (*peso e evolução das despesas com pessoal nas despesas correntes e totais; estrutura e evolução das principais componentes das despesas com pessoal; indicadores; referência à existência ou não de atividades municipais desenvolvidas por empresas locais, concessionárias ou em regime de outsourcing*).
- ii. **Recursos humanos** (*evolução dos recursos humanos no triénio, por tipo de relação jurídica de emprego, incluindo avenças e tarefas, discriminando os afetos à educação, e verificação do cumprimento das obrigações de redução impostas pelas Leis do Orçamento de Estado*).

b) Objetivo 2: Avaliar a atuação do Município no plano da legalidade e regularidade no âmbito das despesas com pessoal, quanto à observância de aspetos-chave do quadro normativo aplicável, nomeadamente em sede dos procedimentos instituídos nas seguintes matérias:

- Mapas de pessoal e recrutamento de pessoal;
- Remunerações, reduções remuneratórias, incluindo a sobretaxa;
- Valorizações remuneratórias;
- Aquisições de serviços (reduções e pareceres vinculativos);
- Trabalho extraordinário;
- Ajudas de custo, subsídios de transporte e utilização de viaturas municipais;
- Abono para falhas;
- Subsídio de turno;

- ❑ Subsídio de trabalho noturno;
- ❑ Despesas de representação;
- ❑ Compensação e indemnização por cessação de funções;
- ❑ Acumulação de funções e/ou remunerações/pensões;
- ❑ Contribuições para a segurança social e descontos obrigatórios;
- ❑ Obrigações de comunicação de informações sobre pessoal à DGAL; e
- ❑ Contabilização das despesas.

c) Objetivo 3: Avaliar o sistema de controlo interno instituído no Município no domínio das despesas com pessoal.

1.2.2. Na área do Urbanismo, esta auditoria **teve como objetivo geral** verificar a legalidade do planeamento territorial e gestão urbanística do Município, nas suas componentes, administrativa, financeira e patrimonial, bem como a atuação do Município ao nível da fiscalização das operações urbanísticas, considerando, em particular, os seguintes **objetivos específicos** e respetivas questões chave de controlo:

a) Objetivo 1: Caracterizar o Município em termos de planeamento territorial, bem como de receitas urbanísticas e investimento em infraestruturas urbanísticas, aferindo, em especial, os seguintes aspetos:

- ❑ O planeamento urbanístico e a expansão/reconversão urbana¹;
- ❑ A representatividade das diversas receitas urbanísticas² na receita corrente municipal;
- ❑ O nível do investimento municipal em infraestruturas urbanísticas³; e
- ❑ O grau de cobertura do investimento municipal em infraestruturas urbanísticas através das receitas urbanísticas e das decorrentes do licenciamento de loteamentos e obras, em particular da taxa pela realização de infraestruturas urbanísticas.

b) Objetivo 2: Verificar a atuação do Município em termos de legalidade e regularidade, bem como da prossecução do interesse público municipal, na

¹ Nomeadamente, ao nível do impacto das soluções adotadas nos planos, em termos de áreas urbanizáveis, e nos encargos com o investimento municipal na realização e manutenção das infraestruturas urbanísticas aí previstas.

² Incluímos aqui a receita municipal dos impostos ligados ao fenómeno imobiliário (IMI, IMT, impostos abolidos – Contribuição Autárquica, Sisa), bem como os relacionados com a utilização de infraestruturas municipais por particulares e empresas – a Derrama e o Imposto Único de Circulação.

³ Incluindo, nesse conceito amplo, as infraestruturas propriamente ditas: rede viária, passeios e estacionamento público, rede de abastecimento de água e de saneamento, zonas verdes e parques urbanos, e equipamentos públicos.

aprovação das operações urbanísticas e dos contratos e outros instrumentos jurídicos conexos, nomeadamente quanto aos seguintes aspetos:

- ❑ Conformidade das operações urbanísticas com os planos de ordenamento do território em vigor e normas urbanísticas aplicáveis; e
- ❑ Regularidade da liquidação e cobrança das taxas urbanísticas, bem como das cedências ao domínio público municipal e das compensações, em numerário e em espécie.

c) Objetivo 3: Verificar a relevação patrimonial dos bens cedidos ao Município no âmbito de operações urbanísticas, contratos e outros instrumentos jurídicos.

d) Objetivo 4: Avaliar a atuação do Município ao nível da fiscalização das operações urbanísticas, considerando, designadamente:

- ❑ O número de processos de contraordenação e de medidas de tutela de legalidade urbanística e a sua gestão; e
- ❑ A legalidade e regularidade da atuação dos serviços, nomeadamente quanto à observância do quadro jurídico aplicável, em matéria de contraordenações urbanísticas e medidas de tutela de legalidade.

1.2.3. Para além dos objetivos descritos, foi também objeto da presente ação a apreciação do **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da autarquia,** nos aspetos relacionados em particular com as áreas dos recursos humanos e do urbanismo.

1.3. ÂMBITO

1.3.1. Âmbito Funcional

A presente ação incidiu sobre a Câmara Municipal de Monforte, com particular relevo nos serviços que têm a seu cargo os recursos humanos, o planeamento urbanístico, a gestão e a fiscalização das operações urbanísticas, bem como a área financeira, nos aspetos relacionados com as receitas urbanísticas e as despesas com pessoal.

1.3.2. Âmbito Temporal

O período temporal abrangido pela ação reportou-se inicialmente ao triénio 2010/2012 e aos meses de janeiro a outubro de 2013, tendo em conta que a auditoria foi iniciada em novembro deste ano.

Porém, em virtude da sua interrupção em janeiro de 2014, por motivos de reafectação dos recursos da IGF a uma ação prioritária, e de ter sido retomada apenas em junho de 2014, o seu âmbito temporal foi alargado até dezembro de 2013, de forma a assegurar

uma maior atualidade dos dados e dos processos analisados, bem como das análises e conclusões obtidas.

1.4. METODOLOGIA

1.4.1. A metodologia seguida na execução desta auditoria, obedeceu, com os necessários ajustamentos e atualizações, aos procedimentos de auditoria para controlo das despesas com pessoal e do urbanismo, de acordo com os respetivos guiões de controlo adotados na IGF na área das autarquias locais, tendo assentado, designadamente, nos seguintes **procedimentos de auditoria**⁴:

- ❑ Levantamento e análise preliminar de informação relevante para a auditoria e para a avaliação do sistema de controlo interno, nomeadamente, informação financeira, estrutura orgânica e competências, regulamentos internos, procedimentos e circuitos administrativos, financeiros e contabilísticos relevantes;
- ❑ Análise dos regulamentos municipais, deliberações e demais documentação relevante;
- ❑ Análise e tratamento de dados financeiros e contabilísticos relativos às despesas com pessoal e outros elementos atinentes aos recursos humanos;
- ❑ Análise do sistema de controlo interno instituído; e
- ❑ Realização de testes de conformidade e substantivos incidindo sobre os processos incluídos nas amostras.

1.4.2. Os principais **critérios/referenciais de análise** considerados no âmbito da presente auditoria foram o quadro legal e regulamentar aplicável, bem como as normas de controlo interno e outros referenciais externos julgados pertinentes.

1.4.3. As **técnicas de auditoria**, utilizadas no desenvolvimento dos procedimentos atrás indicados, consistiram, essencialmente, na análise documental, no tratamento de dados financeiros e na realização de entrevistas informais e de questionários junto de dirigentes e trabalhadores da entidade auditada.

1.5. CONDICIONALISMOS

A ação foi interrompida em janeiro de 2014, por motivos de reafecção dos recursos a uma ação superiormente determinada, tendo a mesma sido retomada em junho de 2014.

⁴ Os mencionados Guiões foram aprovados, respetivamente, por despachos de 11/jan/2012 e de 08/mar/2013, exarados nas Informações n.ºs 1106/2011 e 289/2013.

É de salientar positivamente a boa colaboração prestada à equipa de auditores pelos eleitos e serviços municipais.

1.6. CONTRADITÓRIO

Para além do contraditório informal, assegurado, sempre que possível, no decurso dos procedimentos de auditoria realizados no Município de Monforte, promoveu-se o procedimento de contraditório formal, nos termos do artigo 12.º do DL n.º 276/2007, de 31/jul, e dos artigos 19.º e 20.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado pelo Despacho n.º 6837, de 5/abr/2010, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças (in DR, II Série, de 12/abr/2010), através da remessa, para esse efeito, do projeto de relatório ao Presidente da Câmara Municipal de Monforte.

Algumas matérias foram também submetidas a contraditório pessoal dos eleitos locais visados, em cumprimento do disposto nos artigos 12.º e 87.º, n.º 3, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), aprovada pela Lei n.º 98/87, de 26 de agosto.

A resposta da autarquia consta do documento integrado no processo como Anexo 49 "Procedimento de Contraditório Formal -Resposta da Entidade Auditada" e a análise dessa resposta constitui o Anexo 50 "Procedimento de Contraditório Formal - Análise da Resposta da Entidade Auditada e dos Eleitos Locais", tendo em conta que algumas matérias, embora não tenham sido objeto de qualquer observação por parte da autarquia local, foram questionadas por eleitos locais, no exercício do contraditório pessoal.

De acordo com o referido Anexo 49, a autarquia local apenas se pronunciou sobre algumas conclusões e recomendações e informou ainda que está a concluir o processo de revisão do PDM, em fase de discussão pública, e que já foi adjudicada a revisão da Tabela de Taxas do Município. Deu, ainda, conta de que existe um conjunto de outros procedimentos a que vai dar início, tendo em vista o cumprimento integral do que foi recomendado.

Refira-se, por último, que no texto deste relatório, para além de se fazer menção, sempre que se considerou útil, ao sentido das observações efetuadas no exercício do contraditório, foram introduzidos também alguns ajustamentos pontuais em relação ao projeto de relatório, tendo em conta, designadamente, o seu aperfeiçoamento e o acolhimento de algumas das referidas observações.

(vd. **Anexos n.º 49 e 50**)

2. RESULTADOS DA AUDITORIA

2.1. RECURSOS HUMANOS

2.1.1. CARACTERIZAÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL E DOS RECURSOS HUMANOS

2.1.1.1. ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DA DESPESA

No quadriénio de 2010/2013, as **despesas com pessoal**⁵ (no montante de € **10.429.167,00**) representaram, em média, cerca de **44% da despesa municipal** (passando de **48%**, em 2010, para **44%**, em 2013) e **61% da despesa corrente, tendo-se verificado um decréscimo do seu peso em 4 p.p., na relação com a despesa municipal.**

As despesas com pessoal registaram uma variação negativa de €89.585, entre 2010 e 2013, conforme ilustra o quadro seguinte⁶, a que correspondem, em termos relativos, **- 3,3 %** (vd. *Anexos n.ºs 1 e 3*):

Figura 1 – Evolução e peso das despesas com pessoal na despesa municipal – 2010/2013

DESIGNAÇÃO	MONTANTES (€)				PESO DAS DESPESAS COM PESSOAL NAS DESPESAS MUNICIPAIS									
	2010	2011	2012	2013	2010		2011		2012		2013		Quadriénio	
					DT	DC	DT	DC	DT	DC	DT	DC	DT	DC
DESPESA TOTAL PAGA (DT)	5 681 033	6 151 826	5 726 633	5 931 464										
DESPESA CORRENTE PAGA (DC)	4 480 321	4 169 416	3 972 033	4 348 854	48%	61%	43%	64%	43%	61%	44%	60%	44%	61%
DESPESAS COM PESSOAL	2 714 417	2 656 033	2 436 639	2 624 833										
Varição das despesas com Pessoal no Quadriénio	- 89 585													

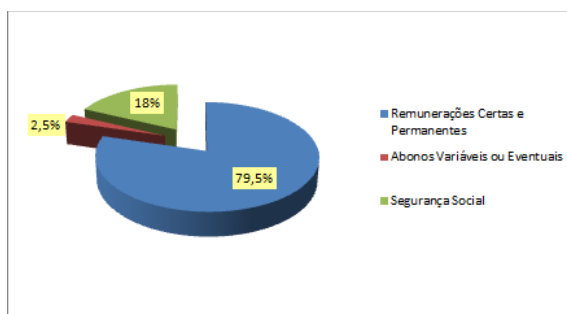
Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa (2010 a 2013)

As duas figuras seguintes dão conta da estrutura da despesa com pessoal no Município e da sua variação, no quadriénio 2010/2013 (vd. *Anexos n.ºs 1 e 2*):

⁵ De acordo com a execução financeira (pagamentos) evidenciada pela rubrica 01 – Despesas com Pessoal – *cfr., designadamente, os mapas do "Controlo Orçamental da Despesa"*, em que se incluem os pagamentos efetuados pela CMM aos eleitos locais e membros do Gabinete de Apoio a esses eleitos e aos trabalhadores detentores de uma relação jurídica de emprego público, independentemente da modalidade de constituição dessa relação jurídica, bem como as avenças e tarefas relevadas na referida rubrica 01. Refira-se que esta autarquia local não dispõe de qualquer empresa local para prossecução das suas atividades.

⁶ Entre 2010 e 2011 essa variação foi de -2%, enquanto entre 2011 e 2012 e entre 2012 e 2013, foi de, respetivamente, -8% e +8%.

Figura 2 – Estrutura da despesa com pessoal – 2010/2013



Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa (2010 a 2013)

Figura 3 – Variação da despesa com pessoal - 2010/2013

DESCRIÇÃO	Entre ano 2010 e ano 2011		Entre ano 2011 e ano 2012		Entre ano 2012 e ano 2013		Entre ano 2010 e ano 2013	
	Montante (€)	%	Montante (€)	%	Montante (€)	%	Montante (€)	%
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(4)	(5)	(6)	(7)
01 - Despesas com o Pessoal	- 58 385	-2%	- 219 393	-8%	188 194	8%	- 89 585	-3,3%
01.01 - Remunerações Certas e Permanentes	- 70 331	-3%	- 158 449	-8%	126 075	6%	- 102 706	-4,7%
01.02 - Abonos Variáveis ou Eventuais	26 671	36%	- 39 916	-39%	- 38 131	-62%	- 51 376	-68,7%
01.03 - Segurança Social	- 14 725	-3%	- 21 027	-5%	100 249	23%	64 497	13,9%

Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa (2010 a 2013)

Do total das **despesas com pessoal** assumiram especial peso **as relativas às remunerações certas e permanentes**, no montante de M€ 8,298, ao representarem, no período temporal abrangido, **79,5% daquelas despesas** (vd. **Anexos n.ºs 1 e 3 – indicadores 3 a 5**).

Saliente-se, ainda, que, das despesas com remunerações certas e permanentes, cerca de **1,9%** respeita a trabalhadores afetos às atividades objeto de transferência ou contratualização no domínio da educação, cujas despesas são suportadas pelo Ministério da Educação - vd. **Anexo n.º 3 – indicador 15**.

As remunerações certas e permanentes decresceram, entre 2010 e 2013, **cerca de 5% (-€102.706)**, com uma diminuição no peso das despesas com pessoal de cerca de 1 p.p. (vd. **Anexos n.ºs 1, 2 e 3 – indicador 3**).

Enquanto **as remunerações certas e permanentes do pessoal do quadro (01.01.04.)**, do pessoal em regime **de tarefa ou avença (01.01.07)** e do **pessoal aguardando aposentação (01.01.08.)**, **registaram um aumento de**, respetivamente, €73.787,88, €21.865,93 e de €3.543,11 (vd. **Anexo n.º 2 – pag. 1 e adiante o item 2.1.1.2.**), as remunerações relativas ao pessoal contratado a termo (01.01.06.) e ao pessoal em

qualquer outra situação (01.01.09) registaram um decréscimo de 50% e 81%, respetivamente (vd. **Anexo n.º 2 – pag. 1**).

Cabe ainda referir que o aumento de cerca de 114%, entre 2012 e 2013, na rubrica relativa aos subsídios de férias e Natal (em termos absolutos, no montante de € 132.612,59), deveu-se à eliminação, em 2013, de restrições orçamentais constantes da LOE2012⁷.

As **despesas com a segurança social**, no montante de M€ 1,872, representaram, no quadriénio 2010-2013, cerca de **18% do total das despesas com pessoal**, registando um acréscimo de cerca de **14 %**, correspondente a um aumento, em termos absolutos, de **€ 64.497** (vd. **Anexo n.ºs 1 e 2 – pag. 2**).

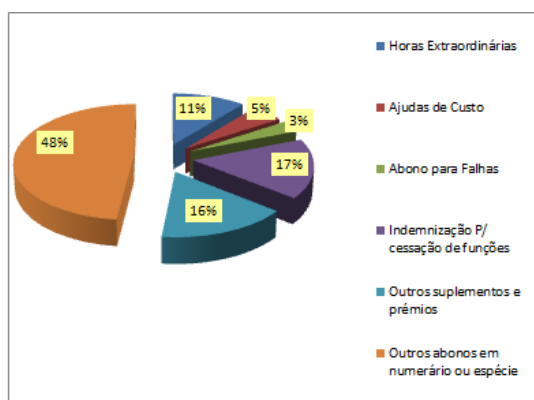
Para este acréscimo contribuíram especialmente as contribuições para a segurança social, com aumentos de 66% referentes à Caixa Geral de Aposentações e de 120% quanto à Segurança social – regime geral.

Contudo, o subsídio familiar para crianças e jovens⁸ e os encargos com a saúde⁹ registaram um decréscimo de -38% e -37%, respetivamente. - vd. **Anexo n.º 2 – pag. 2**.

Os restantes **3% da despesa com pessoal respeitam a abonos variáveis ou eventuais**, no montante m€ 261,2 de os quais **decreceram, entre 2010 e 2013, cerca de 68,7% (€51.376)** - vd. **Anexo n.ºs 1 e 2 – pag. 2**.

O peso dos principais abonos variáveis ou eventuais no total do quadriénio foi o seguinte:

Figura 4 - Principais abonos variáveis ou eventuais



Fonte: Balancetes da Despesa de 2010 a 2013

⁷ Nos termos do seu artigo 21.º, foi suspenso o pagamento de subsídios de férias e de Natal aos trabalhadores com remuneração base mensal superior a € 1 100.

⁸ Englobam-se aqui as prestações mensais que visam compensar os encargos familiares respeitantes ao sustento e educação dos descendentes do beneficiário, de acordo com a legislação em vigor.

⁹ De acordo com o classificador económico das despesas das autarquias locais, aprovado pelo DL n.º 26/2002, de 14/fev, englobam-se aqui as despesas com a saúde (vg. próteses, artigos e medicamentos, serviços de especialidades clínicas, tratamentos, internamentos e outras despesas da mesma natureza), quando feitas em direto benefício do funcionário e este apresenta o comprovativo da despesa para comparticipação (aplicando-se as tabelas de comparticipação aprovadas pela ADSE).

De acordo com esta figura, no quadriénio 2010/2013, o pagamento de “Outros abonos em numerário ou espécie”, que registou um decréscimo de cerca de 97%, foi o que apresentou o peso mais significativo no conjunto dos abonos variáveis ou eventuais (cerca de **48%**), correspondente ao pagamento de € 125.962.

O pagamento de indemnização por cessação de funções com o valor de € 43.538, representou no quadriénio cerca de **17%**.

Relativamente aos abonos constantes do gráfico supra, também as horas extraordinárias e o abono de ajudas de custo registaram uma diminuição no quadriénio de 54% e 38%, respetivamente.

A análise de alguns indicadores revelou a seguinte evolução em matéria de despesas com pessoal (vd. **Anexo n.º 3 – indicadores 11 a 15**):

- ✓ A **despesa com pessoal per capita** diminuiu entre 2010 e 2013, passando de € 815 para € 788 (3,3 p.p.);
- ✓ O **valor médio da despesa com pessoal por trabalhador**¹⁰ apresenta um reduzido decréscimo de € 16.653, em 2010, para € 16.613, em 2013; e
- ✓ O peso das **despesas com remunerações certas e permanentes do pessoal afeto às atividades objeto de transferência ou contratualização** no domínio da educação foi de **1,9% do total das remunerações certas e permanentes** pagas pelo MM.

2.1.1.2. ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS

A revisão da **estrutura, organização e funcionamento dos serviços municipais**, do Município de Monforte, determinada pelo DL n.º 305/2009, de 23/out, foi aprovada pela Assembleia Municipal de Monforte (AMM) em **20/abr/2011**¹¹.

Desta revisão resultou uma estrutura orgânica hierarquizada, com a dotação máxima de **5 unidades orgânicas flexíveis**, correspondentes a divisões municipais, asseguradas por cargos dirigentes com a qualificação de Cargo de Direção Intermédia de 3.º Grau, com a designação de Chefe de Divisão, e de **3 subunidades orgânicas**, chefiadas por um coordenador técnico.

Na sequência da entrada em vigor da Lei n.º 49/2012, de 29/ago, que estabeleceu novos critérios de densidade para a criação e aprovação de unidades orgânicas nos municípios e dos respetivos cargos dirigentes, por deliberação da AM, datada de **28/fev/2013**, foi aprovada a proposta de alteração da estrutura orgânica, em conformidade com a citada lei, tendo sido previstas **3 unidades orgânicas flexíveis e 3 subunidades**

¹⁰ Para este efeito, considerámos também as avenças e tarefas e os eleitos locais em regime de permanência.

¹¹ Publicada no DR, 2.ª série, n.º 128, de 6/jul/2011.

orgânicas¹².

No âmbito desta proposta de alteração foi ainda aprovada, ao abrigo do n.º 7 do artigo 25.º da Lei n.º 49/2012, a suspensão dos efeitos das correspondentes alterações da adequação orgânica, mantendo as comissões de serviço dos titulares dos cargos de direção intermédia de 3.º grau, nomeados em regime de substituição. Sobre esta situação, vejam-se, adiante, as observações constantes do item 2.1.2.6.

No final de 2013, por deliberação de 27/dez, a AMM aprovou um novo regulamento de organização dos serviços municipais¹³, que contemplou a dotação 3 unidades orgânicas flexíveis e de 5 subunidades orgânicas;

De acordo com os balanços sociais do MM, enviados à DGAL, o pessoal apresentava a seguinte distribuição e registou a seguinte evolução no triénio (vd. **Anexo n.º 4**):

Figura 5 - Evolução dos trabalhadores por relação jurídica de emprego público

RELAÇÃO JURÍDICA	N.º DE TRABALHADORES				VARIACÃO NO QUADRIÉNIO (%)
	2010	2011	2012	2013	
Comissão de Serviço	3	6	5	4	33%
Contrato de Trabalho em Funções Públicas por Tempo Indeterminado (nomeação)	134	139	134	134	0%
Contrato de Trabalho em Funções Públicas a Termo Resolutivo Certo	20	16	21	14	-30%
Contrato de Trabalho em Funções Públicas a Termo Resolutivo Incerto	0	0	0	0	#DIV/0!
Prestações de Serviço	2	2	2	3	50%
Outras Situações	1	6	2	0	-100%
TOTAL	160	169	164	155	-3%

Fonte: Balanços Sociais de 2010 a 2013

No quadriénio, **o número de trabalhadores diminuiu cerca de 3%** (passou de 160, em 2010, para 155, em 2013).

Tal redução verificou-se nos contratos de trabalho em funções públicas a termo resolutivo certo, com um decréscimo de 30% (passaram de 20 para 14 trabalhadores). Sobre esta redução, veja-se adiante o referido no item 2.1.2.2.

No que respeita ao pessoal com contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, não se registou qualquer variação no quadriénio, visto que se manteve o mesmo n.º de trabalhadores (134).

O **índice de admissões de pessoal¹⁴** passou de 3,8%, em 2010, para 10,5%, em

¹²A estrutura decorrente desta alteração não foi publicada em Diário da República, o que a torna ineficaz, conforme dispõe o n.º 6 do artº 10.º do DL n.º 305/2009.

¹³Publicado no DR, 2.ª série, n.º 10 de 15/jan/2014.

¹⁴Que resulta da divisão entre o total de entradas num ano pelo número de efetivos a 31/dez desse ano.

2013, enquanto o **índice das saídas**¹⁵ passou de 17,7%, para 17,1%, nos mesmos anos (vd. **Anexo n.º 5**).

Relacionando o n.º de saídas com o de entradas, obtemos um rácio de 4,7 saídas por cada entrada, em 2010, e de 1,5 e 1,6 saídas por cada entrada, em 2012 e 2013. Por sua vez, em 2011, esse indicador foi de 0,75, o que significa que o n.º de saídas representou apenas 75% das entradas. (vd. **Anexo n.º 5**).

A figura seguinte dá conta da evolução dos trabalhadores ao serviço da autarquia local por categoria/função:

(vd. **Anexo n.º 4**)

Figura 6 - Distribuição dos trabalhadores por categoria/função

Unid.:nº de trabalhadores

CARGO / CARREIRA		N.º DE TRABALHADORES EM FUNÇÕES PÚBLICAS				VARIÇÃO NO QUADRIÊNIO (%)
		2010	2011	2012	2013	
DIRIGENTE	Superior	0	0	0	0	#DIV/0!
	Intermédio	0	5	4	0	#DIV/0!
CARREIRAS GERAIS	Técnico Superior	23	19	19	19	-17%
	Assistente Técnico	40	44	43	43	8%
	Assistente Operacional	92	96	90	85	-8%
OUTRAS FUNÇÕES	Bombeiro	0	0	0	0	#DIV/0!
	Informática	1	1	1	2	100%
	Polícia Municipal	0	0	0	0	#DIV/0!
	Outros	2	2	5	3	50%
TOTAL		158	167	162	152	-4%

Fonte: Balanços Sociais de 2010 a 2013

Dos 152¹⁶ trabalhadores ao serviço da autarquia em 2013, os assistentes operacionais, representavam cerca de 56% do número desses trabalhadores, os técnicos superiores 12,5% e os assistentes técnicos 28%.

(vd. **Anexo n.º 4**)

2.1.2. LEGALIDADE E REGULARIDADE DAS DESPESAS COM PESSOAL

A atuação do MM, no plano da legalidade e regularidade, evidenciou algumas deficiências quanto à observância de alguns aspetos-chave do quadro jurídico aplicável, nomeadamente no que respeita às reduções remuneratórias e às despesas de

¹⁵ Percentagem que resulta da divisão entre o total de saídas num ano pelo número de efetivos a 31/dez desse ano.

¹⁶ Não incluindo, para este efeito, os eleitos locais, os membros do GAP, não contratados pela autarquia, e os contratos de tarefa /avença.

representação de eleitos locais.

2.1.2.1. RESTRIÇÕES REMUNERATÓRIAS

O MM deu cumprimento, em geral, às obrigações de redução das remunerações e alguns suplementos, entre 2010 e 2013, nos termos previstos na lei¹⁷. seguintes diplomas legais:

A **redução remuneratória dos vencimentos dos eleitos locais**, imposta pelo artigo 11.º da Lei n.º 12-A/2010, foi aplicada em julho de 2010, com efeitos reportados a junho.

No entanto, o processamento dos vencimentos dos eleitos apresenta algumas deficiências no período que antecedeu a aplicação daquela redução remuneratória, com o abono de valores incorretos, no período de janeiro a maio¹⁸ de 2010, aos dois vereadores em regime de permanência, cujo vencimento base pago foi de €2.242,40, em vez de €2.442,40, ou seja, com uma diferença, para menos, de €200,00.

(vd. **Anexo n.º 8**)

Se até à data da aplicação da redução remuneratória apenas os vencimentos do Presidente da Câmara estavam corretos, a partir desta data verificaram-se também incorreções quanto a este eleito, no que respeita ao abono das despesas de representação¹⁹, por ter sido efetuado o cálculo sem a redução remuneratória.

Este último procedimento foi igualmente adotado no abono das despesas de representação dos vereadores em regime de permanência.

Com efeito, apesar das **despesas de representação** do PCM e dos vereadores em regime de permanência não terem sido abrangidas pela redução incidente sobre os respetivos vencimentos mensais, desde junho de 2010, considerando que, nos termos do regime normal constante do disposto no artigo 6.º, n.º 4, do EEL²⁰, o montante dessas despesas está indexado (30% e 20%, respetivamente, no caso do presidente da câmara

¹⁷ Lei n.º 12-A/2010, de 30/jun, aplicável aos titulares de cargos políticos, isto é, o presidente da CM e os vereadores em regime de tempo inteiro; Lei n.º 47/2010, de 7/set, aplicável aos membros dos gabinetes de apoio pessoal do presidente e vereadores da CM; Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez, aplicável, no caso das autarquias locais, aos respetivos eleitos, dirigentes e trabalhadores (doravante designada de LOE2011); Lei n.º 64-B/2011, de 30/dez (LOE2012), que manteve em vigor o regime decorrente da citada Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez, com idêntica incidência; e Lei n.º 66-B/2012, de 31/dez (LOE2013), com regime equivalente aos anteriores.

¹⁸ Apenas em abril e maio, no caso de um dos vereadores, que só assumiu o cargo em regime de permanência a partir daquela data.

¹⁹ O valor das despesas de representação devidas neste caso, após a redução remuneratória era de 870,11 e foi abonado o valor de 888,80, ou seja, manteve-se o valor anterior à redução remuneratória.

²⁰ Aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30/jun.

e dos vereadores em regime de tempo inteiro) a esses vencimentos²¹, o seu cálculo devia ter sido efetuado em função dos referidos vencimentos após redução, a não ser que prevalecesse, por ainda ser inferior, o valor decorrente do congelamento aprovado pela Lei n.º 43/2005, de 29/ago, com as atualizações ocorridas em 2008 e 2009.

Na verdade, o objetivo de redução/congelamento pretendido com esta última Lei ficou prejudicado, no que concerne às despesas de representação, a partir do momento em que essa redução passou a resultar da aplicação do regime normal de cálculo dessas despesas, por força da redução da sua base de cálculo (a remuneração mensal dos eleitos locais).

Assim, **tendo diminuído o valor de referência (o vencimento mensal) previsto legalmente para o apuramento das despesas de representação, a redução destas foi uma consequência direta apenas da aplicação da regra geral do seu cálculo – a sua indexação ao vencimento dos eleitos locais.**

Apesar do referido, no caso dos vereadores em regime de permanência a tempo inteiro, não se verificou o abono de remuneração (em sentido lato) superior à devida, antes pelo contrário, pois a estes vereadores vinha sendo processada remuneração inferior à resultante da aplicação da redução remuneratória.

(vd. **Anexos n.º 8 a 16**)

No que diz respeito à aplicação da **Lei n.º 47/2010**, de 7/set, que aplicou a redução de 5%, a partir de setembro de 2010, aos **membros dos gabinetes de apoio pessoal (GAP)**, foi dado cumprimento à mesma.

Quanto às reduções impostas pelas Leis de Orçamento de Estado nos anos de **2011 a 2013**, foi dado cumprimento à redução das remunerações, apesar de se verificarem algumas incorreções nos processamentos.

Essas incorreções verificaram-se em todos os processamentos de vencimentos dos eleitos nos anos de 2011 e 2012, sendo as mais relevantes nos processamentos das remunerações dos meses de janeiro a março²² de 2011 e com pequenas diferenças no período de abril de 2011 até final de 2012, bem como, em 2013, à exceção do valor do subsídio de férias e dos duodécimos do subsídio de Natal

(vd. **Anexos n.ºs 17 a 28**)

²¹ Que foram reduzidos a partir desse mês em 5%, nos termos da citada Lei n.º 12-A/2010, de 30/jun.

²² No mês de março/2011, para além da remuneração no valor de € 2.156,63, foi abonado o valor total de € 2.108,92, a título de acertos de remuneração, a um vereador, devido às importâncias pagas a menos nos meses anteriores de 2010 e 2011.

Em síntese, e considerando os pagamentos efetuados, para mais e menos e alguns acertos nos vencimentos dos eleitos locais, **foram pagos, a mais, € 628,58 e, a menos, € 1 473,83** (valores ilíquidos) conforme resumo constante do quadro seguinte:

Figura 7 - Montantes a repor e a pagar de vencimentos/despesas de representação

RESUMO DAS DIFERENÇAS NAS REMUNERAÇÕES DOS ELEITOS LOCAIS						
Unid: eurc						
IDENTIFICAÇÃO		Período de janeiro de 2010 a set/2013				
N.º Mec.	Cargo	2010	2011	2012	2013	A devolver (-) / A receber (+)
	Presidente CM	-118,76	-200,33	-158,21	-141,28	-628,58
	Vereador a tempo inteiro	1494,56	-154,37	-109,89	-50,27	1170,03
	Vereador a tempo inteiro	2039,51	-2209,46	-100,53	574,28	303,80
	SOMA	3415,31	-2574,16	-378,64	382,73	845,24

Fonte: Folhas de vencimento

(vd. **Anexos n.ºs 8 a 28**)

Quanto às reduções das remunerações dos trabalhadores, impostas pelas LOE a partir de 2011, não se constataram irregularidades.

No ano de 2011, em cumprimento do disposto na **Lei n.º 49/2011, de 7/set**, foi apurada (corretamente) e descontada, a **sobretaxa extraordinária** sobre o subsídio de Natal pago aos trabalhadores, dirigentes e autarcas.

No ano de 2012, foi dado cumprimento à suspensão do pagamento do subsídio de férias e de Natal²³ dos eleitos locais, membros do gabinete de apoio, ao pessoal dirigente e aos trabalhadores em qualquer modalidade de relação jurídica de emprego público, cuja remuneração base mensal excedia € 1.100. Nas situações em que a remuneração base mensal era igual ou superior a € 600 e não excedia € 1.100, foi corretamente calculado o valor da redução daquelas prestações, por aplicação da fórmula: $[1320 - (1,2 \times \text{remuneração base mensal})]$.

Em cumprimento do estipulado pelo artigo 28.º da LOE2013, no ano de 2013, o pagamento do **subsídio de Natal** foi pago em **duodécimos**.

(vd. **Anexo n.º 29**)

²³ Cf. artigo 21.º da LOE2012.

2.1.2.2. OBRIGAÇÃO DE REDUÇÃO DO PESSOAL EM 2012 E 2013

O MM não cumpriu a obrigação de redução prevista no artigo 59.º da LOE2013, relativa à redução mínima de 50% dos contratos de trabalho a termo resolutivo.

Com efeito, dos 21 contratos existentes em 21/dez/2012, foram mantidos 14. Contudo, a CM e a AM, ao abrigo do disposto no n.º 9 do citado artigo 59.º, autorizaram que aquela redução fosse inferior, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo, por se tratar de situações excecionais, nos termos da proposta submetida a deliberação.

(vd. *Anexos n.ºs 6 e 7*)

2.1.2.3. ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES

Em conformidade com os elementos facultados à IGF, os eleitos locais em regime de permanência, no mandato autárquico de 2009/2013, não exerceram, em acumulação com as funções autárquicas, outras funções remuneradas, de natureza pública e/ou privada²⁴.

Relativamente aos pedidos de acumulação de trabalhadores, verificou-se que um trabalhador, nomeado secretário do GAP, em 21/out/2013, foi autorizado a exercer acumulação de funções privadas²⁵, nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 11/2012, de 20/janeiro²⁶.

Ora, face ao disposto no n.º 1 do artigo 30.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27/fev, então aplicável²⁷, por remissão do n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei 11/2012, devia ter sido assegurado, também, que a proibição de elaboração de estudos/projetos para o Município e entidades por este participadas fosse alargada aos efetuados para particulares, desde que esses estudos/projetos se destinassem a ser apreciados/decididos na autarquia local, de forma a garantir o cumprimento do princípio da imparcialidade²⁸.

²⁴O presidente e os vereadores das câmaras municipais, quando o respetivo exercício revista carácter continuado, devem proceder à sua comunicação ao Tribunal Constitucional e à AM, nos termos legais - cfr. artigo 6.º da Lei n.º 64/93, de 26/ago, e artigo 3.º do EEL, aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30/jun.

As declarações de acumulações dos eleitos locais integrantes da CM devem ser apresentadas na primeira reunião a seguir ao início do mandato ou previamente à entrada em funções nas atividades não autárquicas, abrangendo todos os eleitos integrantes daquele órgão.

²⁵ Cfr. os termos do despacho "nomeadamente, topógrafo, desenhador, promotor externo da banca e mediador de seguros fora do horário normal de trabalho e sem prejuízo deste."

²⁶ Que dispõe: "Atividades compreendidas na respetiva especialidade profissional prestadas, sem carácter de permanência, a antes não pertencentes ao sector de atividade pelo qual é responsável o membro do Governo respetivo".

²⁷ Atualmente, nos termos do disposto no artigo 24, n.º1 da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada pela Lei n.º 35/2014 de 20/jun.

²⁸ Neste sentido vide Parecer da CCDR Norte de 21/fev/2014, in http://www2.ccdr-n.pt/fotos/newsletter/conteudos/parecer3_803146920532b11fbda16b.pdf

(vd. **Anexo n.º 30**)

No exercício do contraditório, a CM informou que o referido trabalhador foi nomeado, por despacho do Presidente da Câmara, de 25/fev/2015, para o cargo de chefe de gabinete de apoio, tendo nesse ato sido assegurado que no exercício dessas funções estava garantido o princípio da imparcialidade, em virtude de ter autorizado o exercício de funções, nomeadamente de topógrafo e desenhador, apenas fora da área geográfica do concelho de Monforte.

(vd. **Anexos n.º 49 e 50**)

2.1.2.4. MAPAS DE PESSOAL E ADMISSÕES DE PESSOAL

Os mapas de pessoal foram submetidos a aprovação da AMM, conjuntamente com as respetivas propostas de orçamento, os quais foram elaborados com previsão dos respetivos postos de trabalho a preencher, encontrando-se previstos todos os postos de trabalho postos a concurso.

2.1.2.5. PROCEDIMENTOS CONCURSAIS

Atendendo ao conteúdo das deliberações sobre a autorização da abertura dos procedimentos concursais para recrutamento de trabalhadores e dos respetivos avisos de abertura, destacamos as seguintes situações irregulares, ocorridas, nomeadamente, nos procedimentos analisados adiante nos itens 2.1.2.5.1. a 2.1.2.5.4.:

- ✓ **Deficiente/insuficiente fundamentação da autorização da CM**, no que respeita à verificação dos requisitos exigidos para o recrutamento excecional, nos termos previstos no art. 10.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho, por ;
- ✓ **A exigência, "sob pena de exclusão", de fotocópia do bilhete de identidade ou cartão de cidadão²⁹ e número fiscal de contribuinte é ilegal**, pois na formalização das candidaturas apenas pode ser exigido aos candidatos que **indiquem** o seu número de identificação fiscal (NIF), conforme estabelece a alínea c) do n.º 1 do artigo 27.º da Portaria n.º 83-A/2009, ao que acresce que a exigência de apresentação de fotocópia do cartão de cidadão contraria o disposto no n.º 2 do artigo 5.º da Lei n.º 7/2007 de 5/fev.
- ✓ **No que respeita aos métodos de seleção**, ainda que a sua definição tenha respeitado o artigo 53.º da LVCR, **não se fez menção expressa à possibilidade de opção, por parte dos candidatos detentores de relação jurídica de contrato por tempo indeterminado, pelos métodos de seleção aplicáveis aos demais candidatos**, nos termos do n.º 2 do citado artigo 53.º [vd. alínea p) do artigo 19.º da

²⁹ A falta de envio de fotocópia de documento de identificação foi motivo de exclusão de uma candidata no procedimento concursal de Técnico Superior na área de História.

Portaria 83-A/89].

(vd. **Anexo n.º 31**)

Relativamente a esta matéria a autarquia esclareceu que "tem vindo a desenvolver um esforço no sentido de que os procedimentos legais sejam cumpridos com rigor, tendo em preparação uma alteração ao mapa de pessoal que contemple os requisitos previstos no artigo 29.º de Lei 35/2014 de 20 de junho."

(vd. **Anexos n.º 49 e 50**)

2.1.2.5.1. Procedimento concursal comum, para ocupação de um posto de trabalho, em regime de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, para um **Técnico Superior na Área de Animação Sociocultural**

Sobre este procedimento importa salientar o seguinte:

- a) À data da deliberação da CM de 15/dez/2010, que aprovou a abertura do procedimento (Aviso n.º 22570/2011, da 2ª série do Diário da República n.º 220, de **16/nov/2011**), os procedimentos concursais, para constituição de relações jurídicas de emprego público, por tempo indeterminado, determinado ou determinável, restringiam-se, em regra, a candidatos detentores de relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente constituída, conforme determinado no n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30/jun³⁰.
- b) **A proposta apresentada para o efeito pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal não foi suficientemente fundamentada em termos de facto, nos termos previstos nas citadas alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 10.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30/jun**, uma vez que não consta daquela fundamentação a concretização da evolução dos recursos humanos do município, nem a justificação da carência do recurso humano no setor de atividade a que se destinou o procedimento
- c) Posteriormente, a deliberação de 5/jul/2012, que aprovou a utilização da reserva de recrutamento, criada no âmbito do mesmo procedimento, nos termos do n.º 2 da

³⁰ Contudo, estava prevista a possibilidade de **recrutamento excecional**, por força do n.º 2 do artigo 9.º, conjugado com o n.º 2 do artigo 10.º da Lei n.º 12-A/2010, autorizado pelo órgão executivo, sob proposta do presidente, devidamente fundamentada e fixando caso a caso, o número máximo de trabalhadores a recrutar desde que verificados os seguintes requisitos cumulativos:

- a) *Fundamentação na existência de relevante interesse público no recrutamento, ponderada a eventual carência dos recursos humanos no setor de atividade a que se destina o recrutamento, bem como a evolução global dos recursos humanos do município ou freguesia em que o serviço se integra;*
- b) *Impossibilidade de ocupação dos postos de trabalho em causa, nos termos previstos nos n.ºs 1 a 5 do artigo 6.º da Lei n.º 12 -A/2008, de 27/fevereiro, ou por recurso a pessoal colocado em situação de mobilidade especial ou a outros instrumentos de mobilidade.*

Portaria n.º 83-A/2009, de 22/jan, também não foi suficientemente fundamentada em termos de facto, por não evidenciar o cumprimento de todos os requisitos exigidos, no âmbito do controlo de recrutamento, nos termos previstos do n.º 2 do artigo 46.º da LOE/2012, pois limitou-se a invocar a necessidade, em abstrato, de recursos humanos na respetiva área.

No entanto, esse recrutamento não consubstanciou um aumento do número de trabalhadores, pois foi efetuado de entre trabalhadores da autarquia, com relações jurídicas por tempo indeterminado.

2.1.2.5.2. Procedimento concursal comum, para ocupação de um posto de trabalho, em regime de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, para um **Técnico Superior na Área de História**

A abertura do procedimento foi aprovada por **deliberação da CMM**, datada e publicada através do.

Os **métodos de seleção** definidos foram: Prova de escrita de conhecimentos, avaliação psicológica e entrevista profissional de seleção **ou** avaliação curricular, entrevista de avaliação de competências e entrevista profissional de seleção.

- a) O **posto de trabalho de técnico superior da área de história** estava previsto no **mapa de pessoal de 2011**, tendo sido definida, no aviso de abertura, como condição preferencial na área de formação académica, a **licenciatura na área de história**.

A deliberação do órgão executivo, de **16/mar/2011**, que aprovou a **abertura do procedimento** (Aviso n.º 13873/2011, publicado da 2ª série do Diário da República n.º 129, de **7/jul/2011**) menciona de forma genérica, para vários procedimentos, "*dificuldades prementes dos serviços municipais, dificuldades de funcionamento*" e "*existência de relevante interesse público, ponderada a carência de recursos humanos*", sem qualquer justificação concreta, relativamente ao setor de atividade em apreço, não se conformando com o determinado na alínea a) do n.º 2 do artigo 10.º da Lei n.º 12-A/2010.

- b) Na **fase** de apreciação das candidaturas foi **excluída** uma candidata **por falta do envio de fotocópia do documento de identificação**, o que carece de base legal, conforme referimos no ponto 2.1.2.5.

Atendendo aos argumentos expendidos por um dos 3 candidatos excluídos (licenciado em Promoção Artística e Património), na fase de audiência prévia, pelo facto da licenciatura na área de história ser uma condição preferencial e ter unidades na sua licenciatura, que atestam conhecimentos adquiridos nas diversas áreas em que as funções se enquadram, o júri deliberou admitir o concorrente.

Em face desta apreciação, ainda que os outros candidatas excluídos (licenciados em Gestão do Património e Antropologia, respetivamente) não se tivessem pronunciado

sobre a sua exclusão, o júri não reanalisou as respetivas candidaturas, para aferir se as mesmas se adequavam às funções a exercer e em ordem ao cumprimento dos princípios da igualdade e da imparcialidade, consagrados nos artigos 5.º e 6.º do CPA (Código do Procedimento Administrativo) e 13.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

Em face do exposto, os atos relativos à exclusão dos candidatos (por falta de documento de identificação e por não possuírem licenciatura na área de história) são anuláveis.

Contudo, as notificações da intenção do júri proceder à sua exclusão foram efetuadas em agosto/2011, tendo já decorrido, por isso, o prazo de impugnação contenciosa, pelo que a ilegalidade do ato de exclusão se encontra sanada.

2.1.2.5.3. Procedimento concursal comum, para ocupação de dois postos de trabalho, em regime de contrato de trabalho em funções públicas por tempo determinado, para **Assistentes Técnicos (Turismo)**.

- a) Relativamente a este procedimento³¹, objeto de denúncia à ex-IGAL, interessa referir que a abertura do procedimento concursal foi precedida de deliberação do órgão executivo, em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 4º do Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3/set, sendo de salientar, para além das irregularidades verificadas na generalidade dos procedimentos concursais, já referidas no ponto 2.1.2.5., relacionadas com os motivos de exclusão dos candidatos e a deficiente fundamentação da deliberação de câmara que autorizou a abertura do procedimento, em face das normas então vigentes³², que não se constataram outras dignas de registo.
- b) Com efeito, atento o conteúdo da denúncia e das reclamações apresentadas na CMM, no entendimento do denunciante devia ter-lhe sido contabilizado todo o tempo da sua experiência profissional, ainda que não tivesse sido prestado a tempo inteiro, incluindo o trabalho desenvolvido após a entrega da candidatura.

No que respeita à alegada falta de contabilização de tempo, para efeitos de avaliação curricular, a questão foi devidamente justificada, conforme consta no ofício da CM, datado 26/jul/2011, em resposta à reclamação do denunciante, que salienta o facto de apenas terem sido contabilizados os anos completos de experiência profissional, reportados, e bem, à data da entrega da candidatura, por a situação dos candidatos dever ser aferida, nos termos legais, ao final do prazo para a apresentação da candidatura.

- c) Com base na análise precedente, retira-se que os argumentos não colhem, por não

³¹ Procedimento aberto através de aviso publicado no Diário da República, 2ª série, 144 de 27/jul/2010.

³² Cfr artigo 23.º da Lei 3-B/2010 de 28/abril (LOE 2010).

se conformarem com os critérios definidos pelo júri do procedimento e por falta de base legal.

- d) Por último, interessa referir que a matéria desta denúncia foi também objeto de queixa na Provedoria de Justiça, que após ter solicitado os elementos do procedimento à CMM, em 24/jan/2012, informou ter sido determinado o arquivamento do respetivo processo³³.

(vd. **Anexo n.º 32**)

2.1.2.5.4. “Contratação de 15 funcionários no dia 26/dez/2011, para antecipação do Orçamento de Estado”

- a) Relativamente à denúncia sob a designação em epígrafe, apurámos que na data indicada não foi contratado qualquer trabalhador.

No entanto, no mês de dez/2011, o Município de Monforte contratou 10 trabalhadores, dos quais **2 a tempo determinado**³⁴ e **8 por tempo indeterminado**³⁵.

- b) Tendo em conta as datas de abertura dos procedimentos (em 2010), conclui-se que não tem fundamento a denúncia de que aquelas contratações visaram evitar as restrições na contratação de pessoal, previstas no Orçamento de Estado de 2012.
- c) Sem prejuízo do ora referido, nestes procedimentos verificaram-se também as irregularidades apontadas no item 2.1.2.5., comuns à generalidade dos procedimentos.

(vd. **Anexo n.º 33**)

2.1.2.5.5. “Contratação a termo certo de uma candidata com recurso a reserva de recrutamento, justificada na necessidade e urgência conveniência de serviço, e aquela, no dia seguinte, entrar em licença de parto, só para poder obter as regalias sociais”.

- a) Quanto à situação denunciada nos termos em epígrafe, apesar da candidata em questão não se encontrar identificada, verificámos que, na sequência de um procedimento concursal para a contratação, em regime de contrato de trabalho a termo resolutivo certo, de 2 assistentes técnicos administrativos, aberto por aviso publicado no Diário da República de 27/jul/2010, após a celebração, em 1/07/2011, de contratos com o 1.º e 2.º classificados, a CMM deliberou, em

³³ As conclusões relativas a esta denúncia foram incluídas na Informação n.º 2015/1606 (Pº 2014/1579), para efeitos do seu encaminhamento para o denunciante.

³⁴ Para ocupação de postos de trabalho na carreira de assistente operacional (cantoneiros de limpeza).

³⁵ Para as carreiras de Técnico Superior (2), Assistente Técnico (1) e Assistente Operacional (5).

6/07/2011, recorrer à reserva de recrutamento para a contratação de mais 1 trabalhador, tendo sido recrutada em 11/jul/2011.

- b) A autarquia local, a partir do momento que decidiu utilizar a reserva de recrutamento, estava obrigada a respeitar, no recrutamento, a ordenação da lista final dos candidatos admitidos, sem prejuízo das prioridades previstas na lei. Só no caso daquela candidata estar impossibilitada ou não estar interessada no lugar é que a CM teria de notificar o candidato seguinte.

Censurável e ilegal teria sido a autarquia, após ter deliberado utilizar a reserva de recrutamento, não contratar a trabalhadora apenas por esta estar grávida, pois isso constituiria um fator de discriminação, na igualdade de oportunidades para todos os candidatos, e incorreria em prática laboral discriminatória.

- c) Assim, não vislumbrámos qualquer ilegalidade no procedimento adotado pela autarquia local.

(vd. **Anexo n.º 33**)

2.1.2.6. NOMEAÇÃO DE DIRIGENTES INTERMÉDIOS

- a) Foram denunciadas as nomeações de cinco dirigentes intermédios de 3.º grau, conforme publicação em Diário da República, n.º 145, 2.ª série, de 29 de julho de 2011, por não terem sido precedidas de procedimento concursal.

Acrescenta-se na denúncia que *"as nomeações não foram precedidas de procedimento concursal pelo facto dos nomeados serem recém-licenciados e um não ser licenciado"*.

A criação dos referidos cargos de direção intermédia de 3.º grau conformou-se com o preceituado no n.º 3³⁶ do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 93/2004³⁷, de 20/abr, na redação dada pelo artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23/out.

- b) Também as **designações, competências, área e requisitos de recrutamento e níveis remuneratórios** dos cargos de direção intermédia de 3.º grau ou inferior constaram da deliberação que aprovou a organização dos serviços, conforme previsto no artigo 20.º da Lei n.º 2/2004, de 15/jan, com as alterações introduzidas pelo artigo 29.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31/dez, e pelo artigo 25.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28/abr.
- c) Relativamente ao **regime de substituição**, o Estatuto do Pessoal Dirigente aprovado pela Lei n.º 2/2004³⁸ de 15/jan, prevê no seu artigo 27.º, n.º 1, que os

³⁶ Dispõe que *"a estrutura orgânica pode ainda prever cargos de direção intermédia de 3.º grau ou inferior"*.

³⁷ Diploma que procede à adaptação à administração local da Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, que aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado.

³⁸ Aplicado à administração local pelo Decreto-lei n.º 93/2004 de 20/abr.

cargos dirigentes podem ser exercidos em regime de substituição, em caso de vacatura do lugar, sendo que à data das nomeações em apreço, conforme determinado no n.º 3 do referido artigo 27.º, a substituição cessava passados 60 dias³⁹ sobre a data da vacatura do lugar, salvo se estivesse em curso procedimento tendente à designação⁴⁰.

Assim, resulta do artigo 6.º, n.º 2, da Lei n.º 64/2011, que o mencionado prazo de 60 dias, previsto no n.º 3 do artigo 27.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, para as designações em regime de substituição ocorridas após 21 de junho de 2011, foi excecionalmente prorrogado, com o limite de 31 de dezembro de 2013, até à designação do novo titular ou até à extinção ou reorganização da respetiva unidade orgânica ou estrutura orgânica. Ou seja, aquele regime transitório acabou por regularizar todas as designações em regime de substituição após 21 de junho de 2011, cujo prazo de 60 dias já tinha sido excedido.

- d) Contudo, a manutenção da designação dos referidos dirigentes em regime de substituição, aprovada na reunião de 20/fev/2013, é ilegal, face ao disposto no n.º 7 do artigo 25.º da Lei n.º 49/2012, de 29/ago (suspensão dos efeitos das correspondentes alterações da adequação orgânica até ao final da comissão de serviço dos dirigentes), que é aplicável aos dirigentes nesta situação, isto é, aos dirigentes em comissão de serviço, e não aos designados em regime de substituição, cuja designação caducava com a nomeação do novo titular do cargo ou com a extinção ou reorganização da respetiva unidade orgânica ou estrutura orgânica, o que ocorreu em 20/fev/2013, com a aprovação da reorganização da estrutura orgânica.
- e) Em face do exposto, a despesa realizada nestas condições, entre 21/fev/2013 e 21/out/2013, é suscetível de configurar infração financeira, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC), que é imputável ao presidente da Câmara Municipal, por não fazer cessar o referido regime de substituição, bem como aos membros daquele órgão que votaram favoravelmente a deliberação tomada em 20/fev/2013, no sentido de se manterem as designações dos dirigentes em regime de substituição.

³⁹ Com as alterações introduzidas pela Lei 64/2011 de 22/dez, este prazo foi alterado para 90 dias.

⁴⁰ Porém, através do artigo 6.º da Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro, foi estabelecido um regime transitório, tendo sido previsto no n.º 2 que "O prazo previsto no n.º 3 do artigo 27.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, relativamente às designações em regime de substituição efetuadas após 21 de Junho de 2011, é excecionalmente prorrogado, com o limite de 31 de Dezembro de 2013, até à ocorrência de qualquer das seguintes situações:

- a) Até à designação do novo titular do cargo, a qual segue o procedimento concursal aprovado pela presente lei;
- b) Até à extinção ou reorganização da respetiva unidade ou estrutura orgânica".

Relativamente a esta situação, apesar dos argumentos invocados, em sede de contraditório pessoal, pelo presidente da CM e pelos vereadores em regime de permanência, no mandato de 2009, são de manter as conclusões atrás referidas.

(vd. Anexos n.º 33 a 34-A, 49 e 50)

2.1.2.7. VALORIZAÇÕES REMUNERATÓRIAS

De acordo com os elementos facultados pelos serviços, **o MM não praticou, no período de 2011 a 2013, atos que consubstanciem valorizações ou acréscimos remuneratórios dos trabalhadores da Autarquia**, designadamente através de alterações de posicionamento remuneratório (obrigatória ou gestionária), atribuição de prémios de desempenho ou de outros atos legalmente vedados, a partir de 1/jan/2011⁴¹.

2.1.2.8. AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS

a) Analisada a listagem dos contratos de aquisições de serviços⁴², incluindo os de avença e de tarefa, celebrados ou renovados no período de 2010/2013, verificámos o seguinte:

- ✓ Em 1/set/2009, foram celebrados para vigorar no ano letivo de 2009/2010 dois contratos de avença, no âmbito das atividades de enriquecimento curricular, para o **ensino de inglês**, nas freguesias do concelho, respetivamente de 15 e 10 horas semanais;
- ✓ No âmbito da criação do gabinete de inserção profissional (GIP)⁴³ foi celebrado, em 1/jul/2009, para o período de 1 de julho de 2009 a 30 de abril de 2011, um contrato de prestação de serviços para **animador** do referido gabinete, nos termos do artigo 35.º da LVCR, fundamentado no facto de se tratar de trabalho não subordinado.

Este contrato foi objeto de vários aditamentos que consistiram em prorrogações do mesmo, **as quais não foram submetidas a parecer prévio vinculativo do órgão executivo**, em desrespeito do determinado pelas LOE de 2011 a 2013.

(vd. Anexo n.º 35)

⁴¹ Esta proibição foi introduzida pelo artigo 24.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez, que aprovou o Orçamento de Estado para 2011, e mantida em vigor, com ligeiras alterações, pelo artigo 20.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30/dez, que aprovou o Orçamento de Estado para 2012 e pelo artigo 35.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31/dez, que aprovou o Orçamento de Estado para 2013.

⁴² De acordo com o n.º 2 do artigo 22.º da LOE2011 careciam de parecer prévio vinculativo, sob pena de nulidade, os contratos de aquisição de serviços, designadamente, nas modalidades de avença e tarefa, independentemente da natureza da contraparte, com exceção dos enumerados no n.º 2 do artigo 69.º do Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1/mar, que estabeleceu as normas de execução do Orçamento de Estado para 2011. Esta obrigatoriedade manteve-se nas LOE de 2012 (n.º 4 do artigo 26.º) e 2013 (n.º 4 do artigo 75.º).

⁴³ Gabinetes criados pela Portaria n.º 127/2009 de 30/jan, alterada pela Port. 298/2010 de 1/jun.

- ✓ Nos anos de 2010, 2011 e 2012 foram celebrados contratos de tarefa para o **exercício de advocacia** e em jan/2013 foi celebrado com a mesma advogada um contrato de avença, para as funções de consultor jurídico, os quais respeitaram a tramitação prevista no artigo 35.º da LVCR, nomeadamente a obtenção de **parecer favorável do órgão executivo**⁴⁴, **bem como o impedimento previsto no artigo 112.º, n.º do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo DL n.º 18/2008 de 29 de janeiro.**
 - ✓ Na sequência da denúncia do referido contrato de avença de consultoria, celebrado em jan/2013, a CMM, em 4/dez/2013, autorizou a celebração de contrato com idêntico objeto e com outra prestadora de serviços.
 - ✓ Em 1/mar/2011, foi celebrado um contrato de prestação de serviços para fiscalização de empreitada municipal, com a duração de um ano, prorrogável.
 - ✓ Todos os contratos, bem como as sucessivas renovações, à exceção do contrato de avença celebrado para assegurar a atividade do GIP no período de 1/jul/2009 a 30/abril/2011, foram submetidos a parecer prévio do órgão executivo nos termos do artigo 35.º da LVCR e n.º 2 do artigo 22.º da LOE 2011.
- b) A ausência de parecer da CMM neste último contrato ter-se-á ficado a dever, segundo informação dos Serviços, ao facto deste contrato ter sido antecedido de aprovação de candidatura pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP, I.P.) relativamente à atividade do GIP⁴⁵ e de a decisão de prorrogação de funcionamento do Gabinete ter sido igualmente aprovada por aquela entidade.

Ora, a autarquia local, independentemente de haver outra(s) entidade(s) responsável(eis) pelo financiamento dos contratos que celebra, estava vinculada à observância dos procedimentos legais previstos para a modalidade de contrato adotado, designadamente, no caso, as normas da LVCR e da LOE 2011.

Sobre o contrato de prestação de serviços de animadora do GIP, no exercício do contraditório a Câmara Municipal informou que "para vigorar no ano de 2015, foi por deliberação da Câmara de 4 de fevereiro de 2015 dado parecer favorável ao aditamento ao mesmo" e sublinham que "aquando da celebração do contrato de 1 de julho de 2009 a exigência de prévia autorização da Câmara Municipal ainda não existia."

(vd. Anexos n.º 49 e 50)

Reanalisada a situação deste contrato, celebrado em 1/jul/2009, concluímos que não era exigível, nesta data, o parecer prévio vinculativo, tal como foi invocado pela Câmara Municipal, visto tal exigência às autarquias decorrer da entrada em

⁴⁴ Cfr. artigo 35.º, n.º 4, alínea a), da LVCR e artigo 6.º, n.º 1, do DL n.º 209/2009, de 3/set.

⁴⁵ Através de contrato de objetivos, celebrado entre o IEFP, I.P. e a CMM.

vigor do Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3/set, nos termos do seu artigo 6.º.

Contudo, o referido contrato apenas vigorava até 30 de abril de 2011, pelo que, tendo o mesmo sido objeto de prorrogações, através de sucessivos aditamentos, nos anos de 2011 a 2013, estavam essas prorrogações sujeitas a parecer prévio vinculativo, nos termos determinados nas Leis de Orçamento de Estado⁴⁶ de 2011 a 2013, cujas normas cominavam expressamente a nulidade do contrato de prestação de serviços, por ausência do referido parecer.

Assim, a IGF mantém a conclusão de que as referidas prorrogações do contrato são nulas, em face da violação das respetivas normas das Leis de OE nos anos de 2011 a 2013. Porém, não tendo sido declaradas essas nulidades, na vigência das referidas prorrogações, não tem qualquer utilidade, neste momento, a sua declaração, por essas prorrogações já terem produzido todos os seus efeitos.

Não se promoveu o contraditório pessoal relativamente a esta situação, tendo em vista e eventual efetivação de responsabilidade financeira, por a omissão verificada ter sido excecional e no pressuposto, por isso, de que não havia lugar, nos aditamentos/prorrogações do contrato em apreço, à emissão prévia de parecer vinculativo da Câmara Municipal, tendo em contas as circunstâncias especiais, assinaladas atrás, em que foi celebrado este contrato e os respetivos aditamentos.

- c) Relativamente a **contrato de avença, celebrado com um licenciado em engenharia civil⁴⁷, em 01/mar/2011, verificou-se que o mesmo foi precedido de parecer favorável, por deliberação de 2/fev/2011 do órgão executivo⁴⁸.**

Contudo, os motivos expostos, na proposta apresentada pelo PCM, para fundamentar a contratação em apreço não demonstram cabalmente **a verificação do requisito** de que se tratava da execução de **trabalho não subordinado**, para a qual se revelava inconveniente o recurso a qualquer modalidade de relação jurídica de emprego público, à revelia do exigido no n.º 4 do artigo 34.º da LVCR, na redação dada pelo artigo 18.º, n.º 1 da Lei n.º 3-B/2010, de 28/abr, por força do disposto no n.º 3, alínea a) da LOE de 2011.

Este entendimento é reforçado pelo facto de ter sido fundamentada a anulação de

⁴⁶ Cfr n.º6 do 6 do artigo 22.º da LOE2011; n.º 10 do artigo 26.º da LOE2012 e n.º 17 do artigo 75.º da LOE2013.

⁴⁷ Para funções de fiscalização de empreitadas, outras fiscalizações e acompanhamento de projetos municipais. Esta situação consta também da denúncia a que fizemos menção, atrás, nos itens 2.1.2.5.4. a 2.1.2.6.

⁴⁸ Cfr. artigo 35.º, n.º 4, alínea a), da LVCR e artigo 6.º, n.º 1, do DL n.º 209/2009, de 3/set, e artigo 22.º, n.ºs 2 a 4 da LOE de 2011 (Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro).

um procedimento⁴⁹ para a contratação a termo resolutivo certo de um técnico superior de engenharia civil, por deliberação da CMM, em 5/jan/2011, considerando que os recursos humanos afetos à área de engenharia eram suficientes e tecnicamente bem preparados para assegurar o conjunto de tarefas e projetos nos documentos orientadores da atividade municipal.

Na verdade, se, nos termos do referido procedimento, o contrato de trabalho era o adequado ao exercício das funções em questão, não se entende a alteração da natureza do contrato para o exercício de idênticas funções, só pelo facto de aquele ter sido anulado.

Acresce que, a ser verdadeiro o fundamento invocado para a anulação do procedimento, não podia ter sido celebrado qualquer outro contrato com a mesma ou idêntica finalidade, sob pena de ser ilegal, por inexistência de interesse público na realização dessa despesa, a celebração de qualquer outro contrato para prossecução das referidas atividades.

O técnico contratado em regime de avença era um dos candidatos no procedimento para contratação a termo, anulado no mês anterior à decisão de o convidar para apresentar proposta para o contrato de prestação de serviços, com os fundamentos referidos, sendo que foi o único ao qual foi remetido um convite, apesar de existirem técnicos melhor classificados no mapa de avaliação curricular⁵⁰, elaborado no procedimento anulado.

O contrato é nulo, nos termos do disposto no artigo 36.º, n.º 1 da LVCR, por violação do requisito previsto no artigo 35.º, n.º 2, alínea a) da LVCR – *tratar-se da execução de trabalho não subordinado, para a qual se revele inconveniente o recurso a qualquer modalidade da relação jurídica de emprego público* -, e essa violação faz incorrer os seus responsáveis em responsabilidade civil e financeira, nos termos do n.º 2 do citado artigo 36.º da LVCR, pela despesas realizadas nessas circunstâncias, no montante de €49.976,33.

Nos termos do n.º 3 deste último preceito legal e porque se tratou da realização de uma despesa em que não foi demonstrada a existência de interesse público na sua realização, nos termos atrás referidos, para efeitos da efetivação da responsabilidade financeira pelo Tribunal de Contas, **consideram-se os pagamentos despendidos como sendo pagamentos indevidos** e, conseqüentemente, abrangidos pela responsabilidade financeira reintegratória, prevista no artigo 59.º, n.º 1, da LOPTC, imputável aos membros da Câmara Municipal que aprovaram a celebração do

⁴⁹ Procedimento aberto através de aviso publicado no Diário da República, 2ª série, 144 de 27/jul/2010

⁵⁰ O mapa que integra o processo do procedimento concursal anulado não se encontra datado nem assinado, no entanto, a grelha de classificação elaborada demonstra que 7 dos 18 candidatos admitidos obtinham uma classificação superior ao técnico contratado, posteriormente, em regime de avença.

contrato em questão.

(vd. **Anexo n.º 36**)

Relativamente a esta situação, apesar dos argumentos invocados, em sede de contraditório pessoal, pelo presidente da CM e pelos vereadores em regime de permanência, no mandato de 2009, são de manter as conclusões atrás referidas.

(vd. **Anexos n.º 49 e 50**)

2.1.2.9. SUPLEMENTOS

2.1.2.9.1. ABONO PARA FALHAS

O MM tem vindo a pagar abono para falhas a 2 trabalhadores pelo exercício de funções na tesouraria do município.

O pagamento deste suplemento remuneratório reportou-se ao efetivo exercício de funções, sendo descontado o valor correspondente aos períodos de gozo de férias e faltas, de acordo com o quadro legal em vigor⁵¹.

Contudo, no que respeita à incidência de IRS⁵² sobre este abono, só a partir de setembro de 2011 é que este abono foi tributado corretamente, pois, até então, aquele rendimento foi na sua totalidade sujeito àquele imposto.

2.1.2.9.2. OUTROS

Na amostra analisada não se detetaram irregularidades no abono, entre 2010 e 2013, de remunerações por trabalho extraordinário, ajudas de custo e subsídios de transporte.

2.1.2.10. CONTRIBUIÇÕES DA ENTIDADE E DESCONTOS OBRIGATÓRIOS

As verificações efetuadas evidenciaram o **geral cumprimento, ainda que, nalguns casos, na sequência de correções efetuadas "a posteriori", do regime relativo à efetivação dos descontos obrigatórios e das contribuições devidas** sobre as remunerações pagas aos trabalhadores municipais e à sua entrega às respetivas entidades, nos prazos legais.

Tais descontos e contribuições respeitam à Caixa Geral de Aposentações (CGA), Segurança Social e ADSE, bem como às retenções na fonte do Imposto Sobre o

⁵¹ Nos termos do artigo 5.º do DL n.º 4/89, de 6/jan, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 276/98, de 11/set e artigo 24.º da RCTFP, bem como o Despacho n.º 15 409/2009, de 30/jun, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças (DR II série, de 8/jul/2009).

⁵² Determina o artigo 2.º, n.º3, alínea c) do CIRS que estão sujeitos a IRS "os abonos para falhas devidos a quem, no seu trabalho, tenha de movimentar numerário, na parte em que excedam 5% da remuneração mensal fixa".

Rendimento de Pessoas Singulares (IRS)⁵³.

2.1.2.11. PARTICIPAÇÃO NOS EMOLUMENTOS E CUSTAS

No atual mandato, o PCM não nomeou trabalhador para exercer as funções de notário privativo e não têm sido praticados quaisquer atos inerentes a estas funções.

O montante pago a título de participações em emolumentos notariais, no total de €720,00, respeita ao exercício de funções, entre dezembro/2009 e março de 2010, pelo Coordenador Técnico da Secção de Património, nomeado⁵⁴ notário privativo pelo PCM, no mandato anterior.

A partir de julho de 2010, aquelas funções não têm sido desempenhas pelo referido trabalhador, ou qualquer outro, em face das dúvidas suscitadas pelas alterações legislativas, decorrentes da entrada em vigor da LVCR, tendo esta suspensão sido suportada no parecer do Instituto dos Registos e Notariado⁵⁵, rececionado pelo PCM em 8/jul/2010.

Também a DGAL, na reunião de Coordenação Jurídica com as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, de 16/mar/2009, adotou solução interpretativa uniforme, homologada em 29/set/2009 por sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local.

De salientar, que a Procuradoria-Geral da República (PGR), no seu Parecer n.º 33/2010, de 23/nov/2011, mencionado na Revista "O Municipal" n.º 378, já se terá pronunciado favoravelmente à manutenção do direito dos trabalhadores municipais à referida participação nas custas e emolumentos notariais, ainda que esse Parecer não tenha sido homologado pela tutela das autarquias locais.

Interessa, por fim, referir que, contrariamente à competência detida pelo presidente da Câmara Municipal, nos termos do artigo 68.º, n.º 2, alínea c) da Lei n.º 169/99, de 18/set, para designar o funcionário que serve de oficial público para lavrar todos os contratos em que a lei preveja ou não seja exigida escritura pública⁵⁶, a competência prevista na al. b) do n.º 2 do artigo 68.º da citada Lei n.º 169/99 de 18/set, para designar o funcionário que serve de notário privativo do município para lavrar os atos

⁵³ Cfr. artigos 77.º e 78.º da LVCR; 43.º e 113.º a 115.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social; 5.º e 6.º-A do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo DL n.º 487/72, de 9/dez; 98.º e seguintes do Código do IRS; 46.º e 48.º do DL n.º 118/83, de 25/fev.

⁵⁴ Despacho de 30/out/2009, "Nos termos do artigo 58º, n.º 1 do Decreto-Lei 247/87 de 17 de junho, conjugado com o artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 412-A/98, de 30 de dezembro", legislação já revogada à data do despacho.

⁵⁵ Parecer n.º CN 4/2010 SJC-CT, remetido pela Conservatória dos Registos Civil, Predial, Comercial e Cartório Notarial de Monforte.

⁵⁶ Competência que foi acolhida expressamente no artigo 35.º, n.º 2, alínea b) da Lei n.º 75/2013, de 12/set/2013, que revogou, nessa parte, a Lei n.º 169/99, de 18/set.

notariais expressamente previstos pelo Código do Notariado, não foi contemplada na Lei n.º 75/2013, 12/set/2013, que revogou, nessa parte, a Lei n.º 169/99, pelo que, a partir de então, deixou de haver base legal para a designação de trabalhador para o exercício de funções notariais.

Face ao exposto, não se justifica, a nosso ver, a adoção de quaisquer medidas tendo em vista a reposição das verbas em questão.

2.1.2.12. CONTABILIZAÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL

Da análise realizada ao balanço e demonstração de resultados do MM, no quadriénio 2010/2013, verificámos que o princípio da especialização⁵⁷ foi cumprido em relação às despesas com pessoal mais relevantes abrangidas por esse princípio⁵⁸.

O princípio da especialização não foi aplicado, contudo, em relação a outras situações residuais idênticas, designadamente:

- ✓ As despesas referentes a ajudas de custo e trabalho extraordinário, cujo direito se venceu num ano, mas cujo pagamento ocorreu apenas no exercício seguinte, embora as verbas em questão não sejam materialmente relevantes; e
- ✓ As senhas de presença referentes à participação em reuniões da CMM ou sessões da AMM, que ocorreram num ano, mas cujo pagamento se realizou em exercícios seguintes.

⁵⁷ Ou do acréscimo que, nos termos do ponto 3.2. do POCAL (Plano oficial de contabilidade das autarquias locais, aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/fev) "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".

⁵⁸ Incluíram-se em cada ano, em acréscimos de custos, os encargos com férias do ano seguinte (mês, subsídio de férias e respetivos encargos) que são custos do ano, mas cujo processamento e pagamento apenas ocorreu no ano seguinte, bem como os encargos da responsabilidade da entidade relativos aos vencimentos pagos em dezembro, mas que são transferidos para as diversas entidades no ano seguinte.

2.2. URBANISMO

2.2.1. SISTEMA DE INFORMAÇÃO E INDICADORES FINANCEIROS

A autarquia não dispõe de um sistema de informação de apoio aos gestores autárquicos que forneça dados agregados, considerando, entre outros, os seguintes aspetos essenciais, para um adequado planeamento do financiamento das infraestruturas, equipamentos públicos e espaços verdes e de utilização coletiva e acompanhamento da execução dos planos urbanísticos:

- ✓ Área bruta de construção (abc), prevista nos planos municipais e área já aprovada, discriminada por usos e localizações;
- ✓ Investimento municipal realizado em infraestruturas, espaços verdes e de utilização coletiva e equipamentos públicos, face ao previsto nos planos;
- ✓ Áreas cedidas gratuitamente ao domínio público municipal;
- ✓ Compensações pagas em numerário ou em espécie, correspondentes às áreas não cedidas;
- ✓ Montantes das taxas cobradas anualmente, relativas a licenças e autorizações e à taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas (TMU);
- ✓ Importância das taxas urbanísticas no conjunto das taxas e outras receitas municipais;
- ✓ Grau de cobertura do investimento realizado anualmente em infraestruturas urbanísticas, equipamentos públicos e espaços verdes com as receitas urbanísticas;
- ✓ Custo médio das infraestruturas urbanísticas por m²/abc e grau de cobertura desse custo pela TMU;
- ✓ Comparação entre o custo médio das infraestruturas e das parcelas destinadas a equipamentos públicos e espaços verdes cedidas ao domínio público municipal com o montante das correspondentes compensações em numerário.

O levantamento efetuado no Município permitiu-nos apurar, em matéria de receitas urbanísticas e do investimento municipal na urbanização, o seguinte:

2.2.1.1. ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DAS RECEITAS URBANÍSTICAS

As receitas urbanísticas⁵⁹, no montante M€ 1,046, no quadriénio 2010/2013, representaram 7,3% e 4,5% **das receitas correntes e totais do município**, respetivamente, conforme quadro seguinte (vd. **Anexos n.ºs 37 e 39**):

⁵⁹ Incluímos neste conceito, para efeitos da presente análise, os impostos diretos relacionados com o imobiliário e a utilização de infraestruturas viárias (IMI, IMT, IUC, derrama e impostos abolidos), as taxas municipais

Figura 8 - Peso da receita urbanística na receita municipal (2010/2013)

RECEITA URBANÍSTICA DESCRIÇÃO	ANO				Quadriénio 2010/2013
	2010	2011	2012	2013	
RECEITA URBANÍSTICA COBRADA	270.943,89	269.741,42	203.394,17	301.709,35	1.045.788,83
RECEITA CORRENTE COBRADA	3.585.911,81	3.384.014,48	3.197.147,49	4.130.218,10	14.297.291,88
RECEITA TOTAL COBRADA	5.673.291,00	6.388.938,93	5.489.865,54	5.925.173,99	23.477.269,46
PESO DA RECEITA URBANÍSTICA NA RECEITA TOTAL	4,78%	4,22%	3,70%	5,09%	4,45%
PESO DA RECEITA URBANÍSTICA NA RECEITA CORRENTE	7,56%	7,97%	6,36%	7,30%	7,30%

Fonte: Documentos de prestação de contas de 2010-2013 e informações prestadas pela UOFAF⁶⁰

O peso dessas receitas nas receitas correntes registou, entre 2010 e 2013, de acordo com a figura anterior, um decréscimo de 0,3 p.p., apesar de entre 2012 e 2013 se ter verificado um acréscimo de 0,9 p.p.

Em termos evolutivos, as receitas urbanísticas, comparativamente com a receita corrente e total do município, registaram as variações constantes do quadro seguinte:

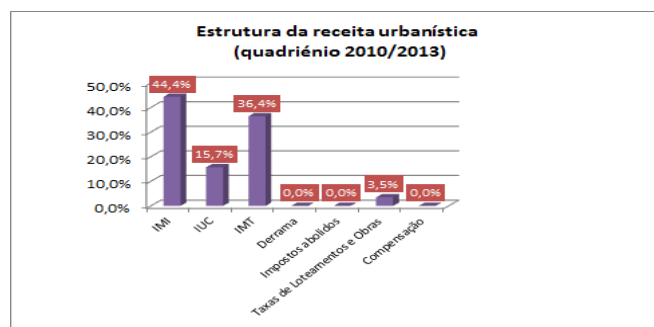
Figura 9 - Variação da receita urbanística (2010/2013)

RECEITA URBANÍSTICA DESCRIÇÃO	Variação entre 2010 e 2011 (%)	Variação entre 2011 e 2012 (%)	Variação entre 2012 e 2013 (%)	Variação entre 2010 e 2013 (%)
RECEITA URBANÍSTICA COBRADA	-0,4	-24,6	48,3	11,4
RECEITA CORRENTE COBRADA	-5,6	-5,5	29,2	15,2
RECEITA TOTAL COBRADA	12,6	-14,1	7,9	4,4

Fonte: Documentos de prestação de contas de 2010-2013 e informações prestadas pela UOFAF

Importa ter presente que **96,5% das receitas urbanísticas (M€ 1,046)**, no quadriénio, **respeitam aos diferentes impostos municipais (M€ 1,009)**, enquanto **as taxas (m€ 36,5) contribuíram apenas com os restantes 3,5%**, conforme figura seguinte (vd. *Anexos n.ºs 37 e 39*):

Figura 10 - Estrutura da Receita Urbanística – 2010-2013



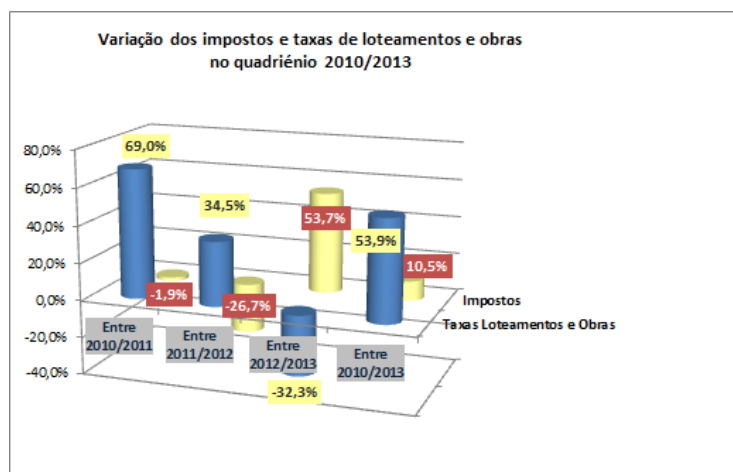
Fonte: Mapas da execução orçamental

relacionadas com a aprovação/admissão de loteamentos e obras e as compensações urbanísticas em numerário.

⁶⁰ Unidade Orgânica Flexível Administrativa e Financeira.

Estas receitas apresentaram, no quadriénio em análise, a variação evidenciada no gráfico seguinte:

Figura 11- Variação dos impostos e taxas de loteamentos e obras – 2010/2013



Fonte: Mapas da execução orçamental

Assim, os impostos registaram anualmente uma evolução negativa face aos anos anteriores (2%, em 2011, e 27%, em 2012), salvo no ano de 2013 em que ocorreu um crescimento de quase 54%.

Pelo contrário, as taxas somente em 2013 apresentaram uma variação negativa de 32% face ao ano anterior, pois em 2011 e 2012, registaram aumentos de 69% e 34,5%, face aos anos anteriores.

Por sua vez, entre 2010 e 2013, enquanto os impostos cresceram 10,5%, as taxas, respeitantes apenas a taxas de emissão de licenças e outras, cresceram 54%.

Sobre esta situação importa referir que a taxa por emissão de licenças urbanísticas dos loteamentos incorpora, na sua fórmula de cálculo, uma componente relativa a infraestruturas gerais, que, como veremos mais adiante, aquando da análise do Regulamento das Taxas, devia estar refletida, em nosso entender, na taxa devida pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas (TMU).

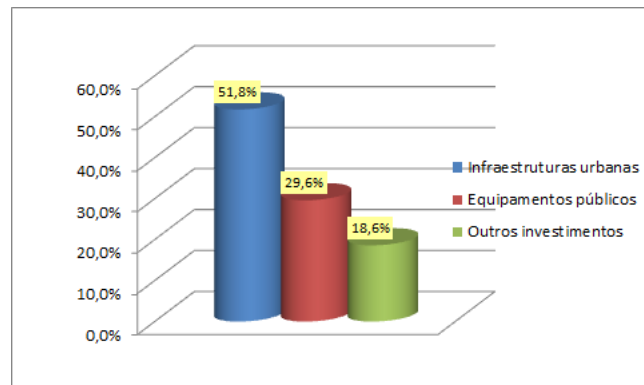
2.2.1.2. INVESTIMENTO NA URBANIZAÇÃO E TAXA DE COBERTURA DESSE INVESTIMENTO COM RECEITAS URBANÍSTICAS

O investimento do Município na urbanização⁶¹, no montante de M€ 2,079, representou, no período de 2010 a 2013, cerca de 81% do total do seu investimento.

⁶¹ De acordo com a execução dos Planos Plurianuais de Investimentos (PPI), de 2010 a 2013, e considerando como tal o investimento em infraestruturas urbanas e em equipamentos públicos, conforme discriminação constante do Anexo 38.

Do investimento municipal, conforme figura infra, **51,8%** foi aplicado em **infraestruturas urbanas** (M€ 1,323), **29,6%** em **equipamentos públicos** (m€ 756,2) e **18,6%**, em **outros investimentos** (m€ 474,4):

Figura 12 - Estrutura do investimento municipal (quadriénio 2010/2013)



Fonte: Mapas da execução do PPI (2010/2013)

No quadriénio analisado, a despesa com o investimento municipal em infraestruturas urbanas e em equipamentos públicos registou um acréscimo, em sintonia com o investimento municipal, pois aumentou cerca de 170% entre 2010 e 2013, ao passar de € 164.885,50 para €444.476,53.

A receita urbanística (impostos, taxas e compensação) **financiou, em média por ano, cerca de 50%** desse investimento, com referência ao mesmo período.

Por sua vez, as taxas urbanísticas não contribuíram com mais do que **3%, em média por ano**, no financiamento das infraestruturas urbanas.

No quadriénio 2010/2013, **a despesa média, por ano e por habitante**, em infraestruturas e equipamentos públicos **foi de €156**, tendo variado entre o mínimo de **€49,50** e o máximo de **€282**, em **2011**.

Considerando como fator de referência o **número de alojamentos**, **essa despesa média foi de €220**, variando entre um mínimo de **€70**, em 2010, e um máximo de **€396**, em **2011**.

(vd. **Anexos 38 e 39**)

2.2.2. PLANEAMENTO URBANÍSTICO E EXPANSÃO URBANA

Após a publicação do Plano Diretor Municipal (PDM), em 20/dez/1995, a atividade de planeamento urbanístico do Município traduziu-se na publicação do Plano de Pormenor da Zona Industrial de Monforte, publicado em 23/08/2001 e de 4 Planos de Urbanização,

para os aglomerados urbanos das sedes de freguesia e sede de concelho, com o primeiro⁶² a ser publicado em 9/07/2004 e o último em 16/03/2005⁶³.

Não foi possível avaliar a adequação dos perímetros urbanos, tendo em conta a evolução da população do Município, uma vez que os Serviços não conseguiram apurar, dentro das áreas urbanizáveis do PDM, as já ocupadas com edificações ou com licenças aprovadas, o que revela um insuficiente acompanhamento da execução do PDM.

(vd. **Anexo n.º 40**)

2.2.3. REGULAMENTOS MUNICIPAIS

2.2.3.1. REGULAMENTO DO PDM

O Plano Direto Municipal de Monforte foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 176/95⁶⁴.

Por deliberação da AM, em sessão de 23/nov/2007, foi aprovada a **1ª alteração**⁶⁵ do PDM e por deliberação do mesmo órgão, na sessão de 27/set/2010 foi aprovada a **2ª alteração**⁶⁶.

Posteriormente foi objeto de mais duas **alterações**, a primeira das quais permitiu a construção de um equipamento de desporto e de lazer (campo de tiro), para aproveitamento do espaço anteriormente destinado a depósito de resíduos sólidos.

A segunda⁶⁷ decorreu da necessidade de **adaptação** ao Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo (PROTA).

2.2.3.2. REGULAMENTO MUNICIPAL DE URBANIZAÇÃO E EDIFICAÇÃO

O Município de Monforte, à revelia do imposto no artigo 3.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE)⁶⁸, não aprovou qualquer regulamento Municipal de Urbanização e Edificação (RMUE), inviabilizando, por isso, a aplicação das respetivas normas do RJUE, designadamente quanto às seguintes matérias:

⁶² Plano de Urbanização de Assumar.

⁶³ Plano de Urbanização de Santo Aleixo.

⁶⁴ Publicada no DR, 1ª série-B, n.º 292, de 20/dez/1995.

⁶⁵ Aviso 9185/2008, publicado no DR n.º 60, 2ª série, de 26/mar/2008.

⁶⁶ Aviso 21831/2010, publicado no DR n.º 210, 2ª série, de 28/out/2010 e objeto de declaração de retificação.

⁶⁷ Aviso n.º 25803/2010, publicado no DR n.º 238, 2ª série, de 10/dez/2010.

⁶⁸ Aprovado pelo DL 555/99, de 16/dez, o qual foi objeto de sucessivas alterações, sendo a última introduzida pelo DL 136/2014 de 9/set, que o alterou e republicou (com entrada em vigor em 9/jan/2015).

- Definição das obras de escassa relevância urbanística para efeitos de delimitação das situações isentas de controlo prévio (n.º 1 do artigo 6.º-A);
- Qualificação de operação urbanística com impacto relevante (n.º 5 do artigo 44.º);
- Fixação das condições e prazo máximo de execução das obras de urbanização e de edificação, sujeitas a comunicação prévia (n.ºs 1 e 2 do artigo 53.º e n.º 1 do artigo 57.º e n.º 2 do artigo 58.º);
- Identificação dos edifícios contíguos e funcionalmente ligados entre si que determinem, em termos urbanísticos, impactos semelhantes a uma operação de loteamento (n.º 5 do artigo 57.º);
- Determinação de quais os atos e operações que devem estar submetidos a discussão pública, designadamente, a concretização das operações de loteamento com significativa relevância urbanística e definição dos termos do procedimento da sua discussão (n.º 1 do artigo 22.º).

2.2.3.3. REGULAMENTO DE TAXAS URBANÍSTICAS

O atual Regulamento de Taxas do Município de Monforte foi aprovado pela AM, em sessão de 30/abr/2010, e publicado em maio de 2010, no Diário da República⁶⁹, tendo entrado em vigor cinco dias após a sua publicação.

O citado regulamento integra as "**Taxas do Urbanismo**"⁷⁰, em "**Anexo ao Regulamento Municipal de Edificação e Urbanização**", apesar do MM não dispor de qualquer regulamento desta natureza, conforme referimos no ponto 2.2.3.2.

Conforme previsto na alínea c) do n.º 2 do artigo 8.º do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTA), aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, a fundamentação económico-financeira das taxas municipais integra o Regulamento publicado em Diário da República⁷¹.

Foi dado cumprimento ao determinado na alínea e) do n.º 1 do artigo 79.º da Lei n.º 73/2013⁷² sobre o dever de publicidade do regulamento de taxas na página eletrónica da autarquia.

Em face da inexistência de RMUE no Município de Monforte, algumas das normas da Tabela de Taxas são inaplicáveis, citando como exemplo o artigo 24.º, relativo a cedências/compensações, na parte relativa a "edifícios contíguos e funcionalmente

⁶⁹ DR, 2ª série, n.º 100 de 24/mai/2010.

⁷⁰ Páginas 28669 a 28679 da publicação no DR.

⁷¹ Páginas 28369 a 28647 da publicação no DR.

⁷² Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

ligados entre si que determinem, em termos urbanísticos, impactes semelhantes a uma operação de loteamento”.

No que respeita ao preceituado nas Taxas de Urbanismo e nas Tabelas de Apuramento dos Custos Administrativos das Taxas Urbanísticas, parece-nos pertinente salientar os seguintes aspetos:

§

Complexidade das fórmulas de cálculo de taxas urbanísticas

É de destacar, desde logo, a elevada complexidade das fórmulas de cálculo de algumas taxas, o que dificulta a sua correta aplicação pelos Serviços e a autoliquidação das taxas pelos particulares, nos casos em que esta está prevista no RJUE.

Com efeito, basta atentar, a título meramente exemplificativo, nas disposições regulamentares que transcrevemos no **Anexo n.º 47**.

§§

Taxas pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas e compensação de terrenos

A taxa pela **emissão de alvará de licença de loteamento**, prevista na TU (artigo 3.º), para além de uma **parcela fixa**, como contrapartida pelos custos administrativos com a emissão do alvará, inclui também uma **parcela variável**, como contrapartida pelos benefícios auferidos e pelos custos públicos com a elaboração dos instrumentos de planeamento e **os custos associados ao reforço de infraestruturas gerais, equipamentos coletivos e manutenção de espaços verdes**.

Ora, este último custo devia estar repercutido na taxa prevista no artigo 116.º, n.º 2, do RJUE e no artigo 6.º, al. a), do RGTAL, devida pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas primárias e secundárias.

Para além desta taxa, o artigo 23.º prevê também taxas pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas locais diretamente adjacentes ao loteamento sempre que, pela sua natureza, impliquem um acréscimo de encargos públicos de realização, manutenção e reforço das infraestruturas ou como **compensação** por o prédio já estar servido de infraestruturas e não se justificar a realização de qualquer equipamento ou espaço verde público.

Por sua vez, o artigo 24.º, n.º 3, alínea b), estabelece o pagamento de uma compensação quando as parcelas cedidas são inferiores às calculadas de acordo com os parâmetros estabelecidos no RJUE.

Ora, a análise conjugada das taxas e compensações atrás referidas suscita algumas dificuldades de articulação e adequação aos princípios subjacentes às taxas devidas

pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas primárias e secundárias (adiante designada de TMU) e à compensação, previstas, as primeiras, no artigo 6.º, alínea a), do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTL), aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, e no artigo 116.º, n.ºs 2, 3 e 5 do RJUE, e a compensação no artigo 44.º, n.ºs 4 e 5 do RJUE, conforme análise mais detalhada constante do **Anexo n.º 48**.

2.2.4. GESTÃO URBANÍSTICA

2.2.4.1. ASPETOS GERAIS

Da análise e dos testes efetuados à amostra selecionada, importa salientar que as **informações técnicas**, produzidas no âmbito da **apreciação dos processos** das diferentes **operações urbanísticas** e que suportam os respetivos atos de aprovação, apesar de concluírem pela conformidade das licenças concedidas e comunicações prévias admitidas, **não fundamentam a conformidade das referidas operações urbanísticas com o Regulamento do Plano Diretor Municipal do Município de Monforte (RPDMM) ou outros regulamentos e normas aplicáveis**, o que, em alguns casos, consubstancia uma deficiente fundamentação do ato final, na medida em que não enunciam todos os parâmetros de apreciação dos projetos em análise.

Com efeito, a informação sobre os parâmetros de apreciação dos pedidos submetidos a aprovação, desde os instrumentos de gestão urbanística aplicáveis, como os aspetos relativos à arquitetura (estrutura da obra, respetiva implantação, a sua inserção na envolvente, índices urbanísticos, alinhamento), é essencial para a verificação do cumprimento dos requisitos legais e regulamentares aplicáveis.

2.2.4.2. PROCESSO DE EDIFICAÇÃO N.º 01-2012-7

No âmbito do processo em referência foi aprovado o licenciamento de obras de reconstrução e de ampliação, em desconformidade com o Plano de Urbanização de Assumar, pelos motivos que passamos a expor (*vd. Anexo n.º 41*):

- a) O identificado processo refere-se à **reconstrução e ampliação de um edifício destinado a habitação**, localizado na Rua Manuel Joaquim Conchinhas, 18 em **Assumar**.
- b) O referido prédio insere-se na zona habitacional de existente, prevista no **Plano de Urbanização de Assumar** ao qual são aplicáveis os **parâmetros urbanísticos** nos artigos 10.º e 11.º, designadamente os seguintes:
 - Índice bruto de construção máximo: 0,60
 - Índice bruto de implantação: 0,40
 - Cércea máxima: 6,5 m

- c) A certidão do registo predial, relativa à descrição do referido prédio urbano, emitida à data do pedido do licenciamento (26/jan/2012) descreve o prédio com uma área total de 192 m², com 77 m² de área coberta e 115 m² de área descoberta.
- d) A memória descritiva que integra o pedido apresentado descreve as áreas existentes do lote (196 m²) e de implantação (93,6 m²), diferentes das constantes na certidão predial e propõe um aumento de área de construção e de implantação, para 113 m², respetivamente.
- e) O parecer técnico emitido pelos serviços do urbanismo da autarquia, em 28/ago/2012, refere o incumprimento de algumas normas do RGEU⁷³ e que os **índices de construção são ultrapassados e que a ampliação não cumpre os índices de implantação previstos para a zona**, tendo a interessada sido notificada do mesmo.
- f) Após esta notificação, é apresentada no Serviço de Finanças de Monforte uma declaração de atualização do prédio urbano na matriz, por ter sido melhorado/modificado, com a alteração da área de implantação e de construção para 113m².
- g) Após a entrega desta declaração e de um aditamento à memória descritiva, é emitido novo parecer técnico, de acordo com o qual, em síntese, a criação da habitação **respeita as regras e regulamentos para a zona e se propõe o deferimento da proposta apresentada, para não prolongar mais o decorrer do processo.**
- Este parecer técnico não se pronuncia, contudo, sobre a questão do incumprimento dos índices de construção e de implantação, suscitada no parecer anterior.
- h) Ora, a área de implantação proposta no projeto de ampliação (113 m²) é superior, quer à área de implantação constante da certidão predial (77m²), quer à área referida pelo autor do projeto na memória descritiva (93,6 m²), pelo que não devia ter sido aprovada, tendo em conta que a área de construção existente, já ultrapassava o índice de construção de 0,40, aplicável naquele local, nos termos do artigos 10.º e 11.º do regulamento do PU de Assumar.
- i) Assim, **o licenciamento** aprovado por deliberação da CMM, de 17/abril/2013, relativo ao processo n.º 01-2012-7, para reconstrução e ampliação de edificação na Rua Manuel Joaquim Conchinhas, n.º 18, em Assumar, **é nulo**, nos termos da **alínea a) do artigo 68.º do RJUE**, por **violação das disposições do plano municipal aplicável (PU de Assumar).**

⁷³ Regulamento Geral das Edificações Urbanas.

- j) Por isso, deve ser **declarada a nulidade da deliberação** em apreço e encetadas diligências junto do promotor da obra no sentido da eventual alteração do projeto de forma a conformar-se, se possível, com os índices do referido PU, sob pena da autarquia local dever promover a reposição da legalidade urbanística.

2.2.4.3. PROCESSO DE EDIFICAÇÃO N.º 01-2010-20

Através de denúncia anónima foi participado o facto da referência ao processo de obras particulares n.º 01/2010/20 ter sido retirada da ata da reunião de câmara, por se tratar de *"licenciamento efetuado com a conivência da arquiteta e do presidente, omitindo por certo, parte da construção existente para que os índices de construção/implantação não ultrapassem o permitido pelo PU, que seriam largamente ultrapassados, como se pode ver pelo que está construído, assim deve haver mais que não devem cumprir os índices permitidos"*.

Analisado o processo de obras referenciado na queixa constatámos que o mesmo diz respeito a obras de alteração de cobertura.

As obras efetuadas respeitaram o projeto apresentado e traduziram-se na eliminação de um terraço existente no 1.º andar, com a conseqüente eliminação da porta de acesso e de duas janelas, dando lugar a uma cobertura, conforme demonstra a planta.

No decurso da auditoria foi efetuada pelos serviços de urbanismo verificação física no local, que confirmaram a execução da obra em conformidade com o projeto aprovado, conforme fotografia e informação que integra o anexo deste processo.

Assim, conclui-se que as referidas obras não originaram aumento das áreas de implantação e de construção existentes, pelo que não se verificou qualquer incumprimento dos índices urbanísticos, nem se confirmou o fundamento da denúncia em causa.

(vd. **Anexo n.º 42**)

2.2.4.4. LEGALIZAÇÃO DE EDIFICAÇÕES

Na sequência de queixa, datada de abril de 2007, relativa a obras efetuadas pelos seus vizinhos, em anterior inspeção da ex-IGAL ao MM, realizada em 2009, foram analisados 3 processos de licenciamento (s 01/05/37; 01/06/51 e 01/06/54), cujas edificações são contíguas⁷⁴, sendo que uma das edificações pertence à queixosa.

Conforme consta do respetivo relatório, concluiu-se que as obras levadas a efeito pelos diferentes proprietários não tinham sido objeto de aprovação pela CM, pelo facto das áreas constantes nos respetivos projetos apresentarem discrepâncias relativamente às

⁷⁴ Localizadas na Rua do Estanque Novo, respetivamente no n.º 8-A (Proc. 01/06/54); no n.º 10 (Proc. 01/05/37) e n.º 12 (Proc. 01/06/51).

áreas das certidões prediais.

O PCM⁷⁵ apenas se pronunciou em relação a uma recomendação genérica⁷⁶ sobre contraordenações.

No decurso da presente auditoria verificámos que já foram **licenciadas duas das três operações urbanísticas** (processos 01/06/51 e 01/06/54), após terem sido retificadas as áreas dos prédios⁷⁷.

(vd. **Anexo n.º 43**):

Relativamente à **obra ainda não licenciada**, (processo n.º 01/05/37), após várias insistências junto do proprietário para apresentar os documentos para seguimento do processo, sendo a última notificação de 21/dez/2009, o mesmo foi notificado nos seguintes termos "(...) *de acordo com o estipulado nos termos do artigo 71.º do Decreto-Lei 555/99, de 16 de dezembro (...) e por incumprimento dos prazos estipulados na legislação já mencionada vai esta autarquia proceder ao seu arquivamento*".

Apesar desta notificação, no processo em apreço (N.º 01/05/37) não há evidência de ter sido tomada qualquer deliberação ou proferido qualquer despacho de **arquivamento**.

Por outro lado, a norma invocada também não se aplicava à situação da obra em causa, visto que o artigo 71.º do RJUE dispõe sobre a **caducidade do licenciamento ou autorização**, o que pressupunha, contrariamente ao verificado, a existência de licença ou autorização.

Importa referir, ainda, que a questão suscitada quanto à legitimidade do requerente sobre o total da área do projeto obstava à apreciação do pedido de licenciamento, pelo que deviam ter sido seguidos os procedimentos relativos ao saneamento e apreciação liminar, previstos no artigo 11.º do RJUE.

Considerando que a presente situação de violação da legalidade urbanística não se pode manter indefinidamente, devem ser adotadas as medidas adequadas de tutela e reposição da referida legalidade, conforme previsto no artigo 102.º do RJUE, na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9/set.

Relativamente a este processo e outros que se encontram na mesma situação, de obras ainda não licenciadas, a CM informou, no âmbito do contraditório "que os serviços estão a proceder à verificação física da execução física ou não destas obras nos respetivos

⁷⁵ Foi notificado, em 22/set/2010, pela ex-Igal, para prestar informação sobre o licenciamento dos mencionados projetos e a instauração dos correspondentes processos de contraordenação.

⁷⁶ Refere essa recomendação: "O senhor Presidente da CM, de futuro, deve ter em atenção que a instauração, a prolação e execução da decisão nos processos de contraordenação são obrigatórias, devendo esses atos ser exercidos em respeito dos princípios de legalidade, de prossecução do interesse público e de igualdade e imparcialidade da atuação da administração autárquica, não podendo agir segundo critérios de conveniência e de oportunidade, sob pena de violação dos referidos princípios."

⁷⁷ Não foram instaurados processos de contraordenação, pois as obras cuja legalização foi requerida eram anteriores aos respetivos processos, que datam de 2005 e 2006, estando, por isso, prescrito o procedimento.

locais, através do serviço de fiscalização e ao arquivamento, declaração de caducidade ou aplicação de contraordenações consoante o estado dos processos, dando-lhe o respetivo seguimento processual.”⁷⁸.

(vd. **Anexos n.º 49 e 50**)

2.2.4.5. PEDIDOS DE DESTAQUE

A análise incidiu sobre os processos de destaque registados e com certidão emitida no período de 2010-2013, identificados na figura seguinte:

Figura 13 – Processos de destaque

Processos de Destaque - 2010 a 2013						
N.º Processo	Localização do Prédio	Perímetro Urbano (fora/dentro)	Área do prédio	Área destacada	Categoria Espaço / Tipo de área	Norma do IGT
06/2011/26	Herdade do Quinhão, em Santo Aleixo	Dentro e fora	90,1883ha	903,39m ²	Zona Habitacional Existente	Artigo 10.º do Plano de Urbanização de Santo Aleixo
06/2011/59	Herdade de Torre de Onofre e Curva, em Monforte	Fora	164,8928ha	528m ²	Espaços Agrícolas	32.º do Plano Diretor Municipal
06/2011/87	Rua da Estalagem, em Santo Aleixo	Dentro	2120m ²	1285m ²	Zona Habitacional de Expansão	Artigo 11.º do Plano de Urbanização de Santo Aleixo

Como resultado dessa análise e dos testes efetuados àqueles processos importa relevar os seguintes aspetos:

- ❑ As informações técnicas não **demonstram o cumprimento das disposições aplicáveis, como as relativas aos parâmetros previstos no Regulamento do PDM ou Planos de Urbanização**, pelo que não há evidência de os pedidos de destaque terem sido efetivamente **analisados à luz das disposições dos planos municipais aplicáveis, para as áreas em que se inserem as parcelas destacada e sobranete**, conforme determina o n.º 8 do artigo 6.º do RJUE.
- ❑ Foram emitidas 2 certidões de destaque desrespeitando as normas aplicáveis dos planos municipais e do RJUE, nas situações a seguir descritas:

a) Processo n.º 06/2011/59

Através de requerimento datado de 09/mai/2011, foi solicitado **o destaque de um prédio urbano**, correspondente a uma morada de casas com a **área de 528 m²**, a **destacar do prédio misto, denominado Torre de Onofre e Curva, com a área de**

⁷⁸ As conclusões sobre a situação em questão foram dadas a conhecer à queixosa, no âmbito da Informação n.º 2015/1608 (Processo 2014/1580), elaborada para esse efeito.

164,8928 hectares.

(vd. **Anexo n.º 44**)

O pedido de destaque foi objeto de **informação técnica** de dirigente do MM, de 12/maio/2011, que concluiu estarem reunidos os requisitos para o destaque proposto, referindo, em síntese, que a proposta apresentada cumpria os requisitos legais e exigíveis, nos termos do disposto nos s 5 a 10 do artigo 6.º do Decreto-lei n.º 555/99, justificando ainda que *"os destaques fora do perímetro urbano podem ser realizados desde que estejam garantidas as seguintes condições:*

- *Na parcela destacada só seja construído edifício que se destine exclusivamente a fins habitacionais e que não tenha mais de dois fogos;*
- *Na parcela restante se respeite a área mínima fixada no projeto de intervenção em espaço rural em vigor ou, quando aquele não exista, a área de unidade de cultura fixada nos termos da lei geral para a região respetiva."*

Nesta informação foi proferido, na mesma data e pela autora da informação técnica, despacho de concordância para emissão da respetiva certidão, o que se verificou, igualmente em 12/mai/2012.

Ora, nem a aprovação do destaque, nem a emissão da referida certidão foram submetidas a deliberação da CM, contrariamente ao legalmente exigido (cfr. artigos 6.º, n.º 9 do RJUE), na ausência de qualquer delegação dessa competência por parte da Câmara Municipal.

Com efeito, sobre a referida informação recaiu apenas um despacho do vereador, com o seguinte teor *"Prosseguir os seus termos"*, o que parece indiciar a concordância com essa informação, sem que, contudo, essa informação tenha sido submetida a deliberação da câmara municipal.

Saliente-se, ainda, que, apesar da parcela destacada se inserir em "Espaços Agrícolas", de acordo com a carta de ordenamento do PDM de Monforte, para os quais foram definidos os indicadores urbanísticos previstos no artigo 32.º do respetivo Regulamento, a informação técnica e certidão de destaque não fazem qualquer referência às respetivas normas, contrariamente ao determinado no n.º 8 do artigo 6.º do RJUE

Ora, para aquela classe de espaço⁷⁹, dispõe o n.º 5 do citado artigo 32.º do RPDMM que as edificações destinadas a habitação devem respeitar as seguintes prescrições:

- a) *Área mínima da parcela : 4 ha*

⁷⁹ Os requisitos desta norma foram definidos para compatibilizar o PDMM com o Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo (PROTA), que permite edificações dispersas ou isoladas destinadas a habitação em solo rural, desde que a área mínima do prédio seja igual ou superior a 4 ha (Cfr. norma n.º 155 das normas orientadoras e de natureza operacional do PROTA).

b) Área máxima de construção: 500m²

c) Número máximo de pisos acima da cota de soleira: 2 pisos.

Assim, a certidão de destaque emitida, em 12/maio/2011, relativa ao pedido de destaque de uma **área de 528 m²**, correspondente à área de um prédio urbano destinado a uma morada de casas, **é nula, por força, nomeadamente, do disposto no artigo 103.º do RJIGT, na medida em que violou o RPDM**, por não ter respeitado o requisito da área mínima da parcela, prevista para a respetiva classe de espaço, exigido pela al. a) do 5 do artigo 35.º do **RPDMM**. (cfr. o Acórdão do STA, de 12.3.2007, Procº 0442/07)⁸⁰.

Consequentemente deve ser declarada a nulidade da certidão de destaque e encetadas diligências junto dos interessados no sentido da eventual regularização do destaque.

Constatámos ainda que não foi **liquidada e cobrada a taxa no montante de € 202,51**, relativa à emissão da certidão de operação de destaque, prevista no artigo 29.º da Tabela de Taxas.

b) Processo n.º 06/2011/87

Relativamente ao pedido de destaque de uma parcela de 1285 m², a destacar do prédio misto com a área total de 2120 m², localizada na Rua dos Bicos, em Santo Aleixo, foi emitida uma certidão, em 23/ago/2011, a certificar o deferimento do pedido de destaque, na qual são identificadas as áreas das parcelas a destacar e da parcela restante, bem como o condicionalismo relativo à não permissão de novo destaque correspondente ao prédio originário por um prazo de 10 anos.

Em 29/ago/2011, o interessado requereu a emissão de certidão com identificação das áreas para construção na parcela destacada, tendo sido certificado que à parcela resultante do destaque "*se aplicam os índices definidos para solo urbano no Plano Territorial vigente, Plano de Urbanização. Assim aplicar-se-á um índice de construção – 0,6 e índice de implantação – 0,4 (...) devendo ainda ser respeitados todos os parâmetros do mesmo plano*".

Certifica ainda nesta última certidão que "*o uso a que se destina a parcela destacada conforme o estipulado, na alínea a), número 6, artigo 6.º, do Decreto-Lei 26/2010., de 30 de março, é unicamente habitação*".

Os índices de construção e de implantação conformam-se com os previstos no artigo 11.º do PU de Santo Aleixo, relativos às "zonas habitacionais de expansão", onde se insere a parcela destacada.

Contudo, não está fundamentado o condicionamento imposto quanto ao destino da edificação, tendo em conta que a norma invocada (alínea a) do n.º 6 do artigo 6.º do

⁸⁰ Acessível in www.dgsi.pt.

RJUE) apenas prevê essa restrição para as áreas a destacar fora do perímetro urbano, o que não é o caso.

Esta condição também não resulta do Plano Municipal aplicável, pois o PU⁸¹ prevê que nas zonas habitacionais "poderão instalar-se outras funções compatíveis com a habitação, nomeadamente comércio e serviços, equipamentos, armazéns, oficinas e indústria de classe D ou C, devendo integrar-se nas condições de edificabilidade globais expressas"

(vd. **Anexo n.º 45**):

Em face da imposição de condicionamento da construção sem qualquer base legal, devem ser encetadas diligências de forma a corrigir esta irregularidade, através da emissão de nova certidão com os parâmetros urbanísticos e condicionalismos legais.

Refira-se ainda que não se procedeu à **liquidação e cobrança da taxa no montante de €202,51**, relativa à emissão da certidão de operação de destaque, prevista no artigo 29.º da Tabela de Taxas, o que deve ser igualmente objeto de regularização⁸².

2.2.4.6. LIQUIDAÇÃO E COBRANÇA DAS TAXAS E COMPENSAÇÕES URBANÍSTICAS

Neste âmbito, constataram-se, para além da não liquidação das taxas devidas nas situações apontadas no item anterior, as seguintes deficiências e irregularidades:

- ✓ **Falta de formalização do ato administrativo de liquidação das taxas**⁸³ relativamente a cada operação urbanística, pois a **liquidação** efetuada pelos serviços **não é submetida a despacho ou deliberação da entidade competente para o efeito**.
- ✓ O **cálculo das taxas** é efetuado com recurso a uma folha de cálculo, em excel, que contém as diversas fórmulas da Tabela Urbanística, sendo o interessado notificado apenas quando manifesta a intenção de proceder ao seu pagamento.
- ✓ O **interessado também não é notificado da discriminação do cálculo das taxas**, mas apenas do seu valor global, **nem da base legal das taxas aplicadas**, ou seja, sem indicação das respetivas normas do regulamento e/ou tabela.
- ✓ **A liquidação das taxas tem sido efetuada posteriormente à aprovação dos licenciamentos ou admissão das comunicações prévias**, o que foi justificado

⁸¹ Cfr. n.º 2 do art. 8.º do PU do Regulamento do PU de Santo Aleixo.

⁸² Cfr. art. 14.º do RGTAL (Lei 53-E/2006 de 29/dez).

⁸³ Contrariamente ao previsto no n.º 1 do artigo 117.º do RJUE, que dispõe que, com o deferimento do pedido de licenciamento, o presidente da câmara municipal procede à liquidação das taxas.

verbalmente pelos serviços da UOFUOSU⁸⁴, pelo facto do valor das taxas poder ser objeto de alteração, nomeadamente pela atualização da respetiva tabela, entre o momento da aprovação e o momento do pagamento.

Tal procedimento não tem base legal, uma vez que o facto tributário gerador da relação tributária entre o município e o particular – *cfr. artigo 36.º da Lei Geral Tributária, aprovada pelo DL n.º 208/98, de 12/dez -*, é a aprovação do licenciamento ou da admissão prévia da operação urbanística e não o pedido da emissão do respetivo alvará – *cfr. artigos 26.º, 36.º-A e 117.º do RJUE*.

Com efeito, apesar do artigo 116.º do RJUE referir expressamente que a emissão do alvará de licença ou autorização está sujeita ao pagamento das taxas aí mencionadas, a verdade é que a emissão do alvará é apenas um ato integrativo da eficácia do ato de deferimento do pedido de licenciamento ou autorização, através do qual é removido o limite legal ao exercício do “direito” de construção.

Neste sentido aponta, expressamente, a resposta constante do ponto 11., a fls. 185, do Direito do Urbanismo – Casos Práticos Resolvidos, de Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, ed. Livraria Almedina.

Assim, as taxas devem ser liquidadas com reporte à data da aprovação das operações urbanísticas e não devem ser atualizadas, em função das alterações entretanto verificadas, sob pena de violação do princípio da não retroatividade da lei fiscal, consagrado no n.º 3 do artigo 103.º da CRP e n.º 1 do artigo 12.º da Lei Geral Tributária (LGT), aprovada pelo DL n.º 398/98 de 12/dez.

- ✓ **Ausência de conferência da liquidação das taxas**, designadamente dos elementos que servem de base aos respetivos cálculos, por parte de técnico que não tenha executado o serviço ou por superior hierárquico.
- ✓ No processo de edificação n.º 01-2009-7, para além da **falta de formalização do ato administrativo da liquidação das taxas e da respetiva notificação aos interessados**, foi liquidada e paga a menos a quantia de €18,11, com referência à taxa devida pela autorização de utilização, pois no seu cálculo foi considerada a área útil do prédio em vez da superfície total de pavimentos.

(*vd. Anexo n.º 46*)

A CM informou, no exercício do contraditório, que está a rever as suas tabelas de taxas e licenças, estando a ter atenção às recomendações relacionadas com esta matéria.

(*vd. Anexos n.º 49 e 50*)

⁸⁴ Unidade Orgânica Flexível de Urbanismo, Obras e Serviços Urbanos.

2.2.5. FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL E PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO

No Município de Monforte, no período de 2010/2013, não foi instaurado qualquer processo de contraordenação referente a ilícitos de natureza urbanística.

O Serviço de Fiscalização tem afeto um fiscal municipal, que, de acordo com as informações prestadas, apenas efetua diligências junto das obras isentas de controlo prévio, após os interessados notificarem a câmara municipal da intenção de realizar as mesmas, o que é devidamente articulado com os serviços do urbanismo.

Não há evidência de terem sido executadas quaisquer ações de fiscalização junto de outras obras, de forma a apurar o cumprimento da execução das mesmas e promover as medidas necessárias à reposição da legalidade urbanística, quando se verifique que não foram cumpridas as normas e condicionamentos legais e regulamentares.

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

2.3.1. NORMA DE CONTROLO INTERNO

A norma de controlo interno, para além de se mostrar desatualizada, face às alterações substanciais do quadro legal e organizacionais, entretanto verificadas,⁸⁵ é praticamente omissa no que concerne aos procedimentos de controlo nas áreas dos **recursos humanos** e do **urbanismo**, sem prejuízo das competências cometidas aos respetivos dirigentes.

As frequentes correções em matéria de processamento de remunerações revelam, apesar disso, a existência de algum trabalho de validação/conferência ao nível do respetivo serviço.

No que concerne ao urbanismo, detetamos algumas irregularidades que evidenciam a ausência de controlo nesta área, como é o caso, designadamente, da deficiente fundamentação de pareceres/informações na área urbanística, bem como a omissão e deficiente liquidação das taxas, a que já nos referimos atrás.

2.3.2. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO REMETIDA À DGAL

Para efeitos de acompanhamento da evolução das despesas com pessoal, as autarquias locais devem remeter, periodicamente⁸⁶, à DGAL a informação constante do n.º 5 do

⁸⁵ Aprovada pela AMM em 30/jun/2006 (versão publicada na 2ª série do DR, n.º 40, de 24/fev/2006).

⁸⁶ Trimestralmente até junho de 2010 e mensalmente, por força do artigo 10.º, n.º 6 da Lei 12-A/2010, de 30/jun, a partir de julho de 2010 (cfr. ainda o disposto no n.º 4 do artigo 20.º desta Lei).

artigo 50.º da Lei n.º 2/2007, de 15/jan⁸⁷.

A autarquia respeitou a indicada periodicidade para efeitos de remessa da informação em causa e não se verificam divergências relevantes entre os valores da despesa com pessoal propriamente dito comunicados à DGAL e os que constam dos balancetes recolhidos para o mesmo período.

2.3.3. PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

Embora o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC) tenha sido aprovado, as medidas nele previstas não foram aplicadas. Para além disso, o Plano mostra-se desatualizado quanto à identificação dos responsáveis pela implementação daquelas medidas.

⁸⁷ Diploma que aprovou a Lei das Finanças Locais (entretanto, revogado pela Lei n.º 73/2013, de 13 de setembro, que no seu artigo 78.º, 5 contemplou idênticas obrigações de reporte de informação à DGAL) sendo que essa obrigação foi reiterada nos diplomas sobre a execução orçamental de cada ano – cfr. artigo 70º, n.º1 do DL n.º 69-A/2009, de 24/mar; artigo 75.º, n.º 2 do DL 72-A/2010, de 18/jun; artigo 64.º do DL 29-A/2011, de 01/mar; artigo 69.º, n.º 3 do DL 32/2012, de 13/fev; artigo 61.º do DL n.º 36/2013, de 11 de março, e artigo 60.º do DL n.º 52/2014, de 7 de abril.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Na sequência do atrás exposto, afigura-se pertinente relevar as seguintes conclusões e recomendações:

3.1. RECURSOS HUMANOS		
CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.1.1. No quadriénio 2010/2013, as despesas com pessoal, que ascenderam a M€ 10,4 , representaram cerca de 44% do total da despesa municipal e 61,5% da despesa corrente do Município, tendo registado um decréscimo de 3,3% .	2.1.1.1.	
3.1.2. A CMM reduziu em 3% o número de trabalhadores, incluindo avenças , e os contratos de trabalho em funções públicas a termo resolutivo certo em 30%.	2.1.1.2.	
3.1.3. Verificaram-se incorreções diversas no abono das despesas de representação e na aplicação das reduções remuneratórias a eleitos locais, de que resultou o pagamento em excesso de € 628,58 e a menos de € 1.473,83.	2.1.2.1.	A) Que a CMM promova a reposição e o pagamento dos montantes abonados em excesso e por defeito.
3.1.4. Apesar de, em 2013, não se ter observado a redução em 50% dos contratos de trabalho a termo, imposta pela LOE2013, essa decisão foi aprovada pelos órgãos da autarquia, nos termos legais.	2.1.2.2.	
3.1.5. Nos procedimentos concursais para constituição de relações jurídicas de emprego público, a decisão sobre a abertura dos procedimentos, apresenta algumas insuficiências, relacionadas com a deficiente fundamentação de facto da proposta apresentada pelo PCM, que não evidencia o cumprimento de todos os requisitos exigidos que permitiam excecionalmente o recrutamento.	2.1.2.5. a 2.1.2.5.4.	B) Que, em futuros procedimentos, as respetivas propostas sejam devidamente fundamentadas quanto à evolução dos recursos humanos e dos postos de trabalho nos setores de atividade para que é proposto o recrutamento.
3.1.6. Nos procedimentos analisados foram indevidamente exigidos aos candidatos, sob pena de exclusão, a apresentação de documentos comprovativos da posse dos requisitos gerais , contrariamente à previsão legal.	2.1.2.5. a 2.1.2.5.4.	C) Que a Câmara Municipal, em futuros procedimentos, em relação à prova da posse dos requisitos gerais, apenas exija aos candidatos declaração em como são verdadeiros os factos constantes da candidatura.

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.1.7. No procedimento concursal para ocupação de um posto de trabalho de técnico superior na área de História, por tempo indeterminado, foram indevidamente excluídos 2 candidatos, por não serem detentores de licenciatura na área de história, sem que haja evidência de o júri ter analisado se as respetivas licenciaturas se adequavam ao exercício das funções a exercer. Foi excluído outro candidato, por falta de apresentação de cópia do documento de identificação. Essas exclusões consubstanciam atos anuláveis, cuja ilegalidade se encontra sanada, por já ter decorrido o prazo de impugnação contenciosa.</p>	2.1.2.5.2.	<p>D) Que, em futuros recrutamentos, seja expressamente apreciada a adequação das licenciaturas apresentadas à formação académica exigida para as funções a exercer.</p> <p>E) Que deixe de ser exigida cópia de documento de identificação aos candidatos e que aquela seja substituída pela verificação e confirmação da sua identidade.</p>
<p>3.1.8. A manutenção de trabalhadores em cargos dirigentes de direção intermédia de 3º grau, em regime de substituição, após a aprovação da reorganização dos serviços, foi ilegal, uma vez que a manutenção excecional das nomeações até ao final das comissões de serviço apenas era aplicável ao pessoal dirigente nesta situação.</p> <p>Esta situação é geradora de eventual responsabilidade financeira pelas despesas realizadas nessas circunstâncias, no montante global de, aproximadamente, € 50 000, referentes a remunerações.</p>	2.1.2.6.	
<p>3.1.9. Nos anos de 2010 a 2013, contrariamente aos restantes contratos de aquisição de serviços, os aditamentos/renovações do contrato celebrado para a prestação de serviços de animadora do GIP não foram objeto de parecer prévio vinculativo da CMM, nos termos das LOE em vigor.</p> <p>Esta última situação foi entretanto corrigida.</p>	2.1.2.8. b)	<p>F) Que a CMM assegure uma aplicação sistemática das normas relativas à emissão de parecer prévio vinculativo pelo órgão executivo nas aquisições de serviços, previstas nas LOE e na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.</p>
<p>3.1.10. Foi celebrado ilegalmente contrato de avença, por não estar fundamentada a execução de trabalho não subordinado, e porque o procedimento para contratação a termo resolutivo para idênticas funções foi anulado com o fundamento de não se justificar a realização desse contrato.</p>	2.1.2.8. c)	<p>G) Que o recurso à contratação, em regime de avença, quando se trate de execução de trabalho não subordinado, para a qual se revele inconveniente o recurso a qualquer modalidade da relação jurídica de emprego público seja devidamente</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
Esta situação é geradora de eventual responsabilidade financeira pelas despesas realizadas nessas circunstâncias, no montante de cerca de m€ 50.000.		fundamentado, em termos de facto e de direito, incluindo quanto à necessidade da prestação de serviços.
3.1.11. No quadriénio 2010/2013, o MM não observou o princípio da especialização (ou do acréscimo) na contabilização de alguns encargos assumidos num ano (v.g. senhas de presença; ajudas de custo), mas registados apenas no ano seguinte.	2.1.2.12.	H) Que seja observado o princípio da especialização em relação, nomeadamente, a todos os encargos liquidados num ano, mas respeitantes a ano anterior.

3.2. URBANISMO

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.2.1. O MM não tem implementado um sistema de informação que lhe permita, fazer um adequado acompanhamento da execução dos planos urbanísticos e lhe forneça dados relevantes sobre o contributo das receitas urbanísticas, em particular da TMU, para o financiamento das infraestruturas urbanísticas.	2.2.1.	I) Que seja implementado um sistema de informação de apoio à gestão e para controlo da execução dos planos urbanísticos.
3.2.2. No quadriénio 2010/2013, as receitas urbanísticas do MM, no montante de M€ 1,046, corresponderam a 7,3% das receitas correntes e 4,5% das receitas totais do município e registaram um aumento de 11,4%.	2.2.1.1.	
3.2.3. No mesmo quadriénio, o investimento em infraestruturas urbanas e em equipamentos públicos, no montante de M€ 2,079, representou 81% do total do seu investimento, tendo sido financiado em cerca de 50% pelas receitas urbanísticas.	2.2.1.2.	
3.2.4. As taxas urbanísticas, no montante de m€ 36,5 apenas contribuíram com cerca de 2,8% para o investimento em infraestruturas urbanas, no montante de M€ 1,323.	2.2.1.2.	J) Os órgãos do MM devem ponderar o aumento das taxas urbanísticas, em particular da taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas (TMU) de modo a reforçar o seu contributo para o financiamento das infraestruturas.
3.2.5. O MM não aprovou qualquer	2.2.3.2.	K) Os órgãos do MM devem promover

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>regulamento municipal de urbanização e edificação, inviabilizando, por isso, a aplicabilidade de taxas a algumas operações urbanísticas.</p>		<p>a elaboração e aprovação de regulamento municipal de urbanização e urbanização, disciplinando as matérias previstas no RJUE.</p>
<p>3.2.6. A análise da Tabela Urbanística (TU) revela:</p> <ul style="list-style-type: none"> - A excessiva complexidade das fórmulas de cálculo de algumas taxas; - A indevida incorporação no valor das taxas pela aprovação de operações urbanísticas de custos associados à realização, manutenção e reforço de infraestruturas gerais; - A indevida inclusão no valor da TMU da contrapartida pela não realização de infraestruturas locais pelos promotores, a qual tem de ser refletida na compensação devida ao Município. - A inaplicabilidade de taxas a algumas operações urbanísticas, por inexistência de regulamento municipal de urbanização e de edificação a regulamentar determinadas matérias, nos termos do RJUE, a essas operações urbanísticas. 	<p>2.2.3.3.</p>	<p>L) Que o MM promova a revisão da TU no sentido de simplificar as fórmulas de cálculo de algumas taxas urbanísticas e de as ajustar aos custos e benefícios associados legalmente a cada taxa e a compensação à falta de cedências ao Município, nomeadamente nas situações em que a operação urbanística já está servida de infraestruturas locais.</p>
<p>3.2.7. As informações técnicas produzidas na apreciação das operações urbanísticas não estavam suficientemente fundamentadas.</p>	<p>2.2.4.1.</p>	<p>M) Que, na fundamentação da conformidade das operações urbanísticas com o RPDMM ou outros regulamentos e normas aplicáveis, sejam enunciados todos os parâmetros de apreciação dos projetos em análise.</p>
<p>3.2.8. Por deliberação da CMM foi aprovado um processo relativo a reconstrução e ampliação de edificação, em desconformidade com o PU de Assumar, pelo que o mesmo é nulo, nos termos da alínea a) do artigo 68.º do RJUE.</p>	<p>2.2.4.2.</p>	<p>N) Que seja declarada pela CMM a nulidade da deliberação que licenciou as obras no âmbito do processo de edificação n.º 01-2012-7.</p>
<p>3.2.9. Na apreciação dos pedidos de destaque, não há evidência de ter sido verificado o cumprimento de parâmetros urbanísticos constantes do Regulamento do PDM.</p>	<p>2.2.4.5.</p>	<p>O) Na análise dos pedidos de destaque deve ser evidenciada a verificação do cumprimento de todas as normas regulamentares e parâmetros urbanísticos aplicáveis, nomeadamente, os previstos no Regulamento do PDM.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.10. Relativamente à legalização das construções identificadas no âmbito de denúncia, ainda subsiste uma obra por licenciar e sem que tenham sido adotadas as adequadas medidas de reposição da legalidade urbanística.</p>	2.2.4.4.	<p>P) Que sejam adotadas as medidas adequadas de tutela e reposição da legalidade, relativamente às obras não licenciadas.</p>
<p>3.2.11. Na sequência de informação técnica favorável, foi emitida certidão de destaque de uma parcela, fora do aglomerado urbano, na Freguesia de Monforte, sem aprovação pela entidade competente e em situação de incumprimento do índice de construção de ocupação do solo, sendo, por isso, nulo o ato que aprovou aquele destaque.</p>	2.2.4.5. a)	<p>Q) Que seja declarada pela CMM a nulidade da certidão de destaque e encetadas diligências junto dos interessados no sentido da eventual regularização do destaque.</p>
<p>3.2.12. No âmbito de um pedido de destaque, de parcela de terreno dentro do aglomerado urbano de Santo Aleixo, foi emitida certidão de destaque com condicionantes não previstas em qualquer norma legal ou regulamentar. Não foi liquidada a taxa devida por lei, no montante de € 202,51.</p>	2.2.4.5. b)	<p>R) Que seja corrigida a irregularidade relativa à imposição de condicionamento da construção, através da emissão de nova certidão, e liquidada a taxa em falta.</p>
<p>3.2.13. Contrariamente ao determinado legalmente, a liquidação das taxas não tem sido objeto de ato administrativo autónomo e a notificação aos interessados das taxas a pagar não tem sido acompanhada de informação dos serviços onde sejam evidenciados os cálculos que determinam o resultado obtido e os artigos da TU referentes a cada taxa aplicada.</p>	2.2.4.6.	<p>S) Que a liquidação das taxas seja objeto de aprovação autónoma pelo presidente da Câmara Municipal e notificada aos interessados, depois de conferida pelo dirigente do serviço, e discriminando os cálculos que determinaram o resultado obtido, bem como os correspondentes artigos da TU.</p>
<p>3.2.14. A liquidação das taxas não era efetuada aquando do licenciamento ou admissão das comunicações prévias, mas apenas com o pedido de emissão das licenças.</p>	2.2.4.6.	<p>T) Que as taxas devidas pela aprovação de operação urbanística sejam liquidadas no momento dessa aprovação, e de acordo com a Tabela Urbanística vigente, sem prejuízo do seu pagamento apenas ser exigível com o pedido de emissão do respetivo alvará.</p>
<p>3.2.15. Não foram instaurados quaisquer processos de contraordenação e de medidas de tutela da legalidade urbanística, o que indicia uma inexistente fiscalização da</p>	2.2.5.	<p>U) Que a CMM diligencie no sentido de tornar mais efetiva a fiscalização da atividade urbanística.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
atividade urbanística.		

3.3. SISTEMAS DE INFORMAÇÃO E DE CONTROLO INTERNO

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.3.1. Falta de atualização da Norma de Controlo Interno e de previsão de procedimentos de controlo específicos nas áreas dos Recursos Humanos e do Urbanismo.	2.3.1	V) Que a CMM promova a atualização da Norma de Controlo Interno, prevendo também procedimentos de controlo específicos nas áreas dos Recursos Humanos e do Urbanismo.
3.4.2. As conclusões atrás apontadas evidenciam, não só, a ausência de adequado sistema de informação na área do urbanismo (vd. item 3.2.1.), mas também fragilidades diversas em sede do controlo interno, quer na área dos recursos humanos (v.g. itens 3.1.5 a 3.1.7, 3.1.9 e 3.1.11.), quer na área do urbanismo (v.g. itens 3.2.5. a 3.2.7., 3.2.9, 3.2.13 e 3.2.14.)	2.3.1.	Ver recomendações B) a F); H) a I); K) a M), O), S) e T).
3.4.3. As medidas contempladas no Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e de Infrações Conexas (PGRCIC) não foram implementadas e este mostra-se desatualizado, nomeadamente quanto à identificação dos responsáveis.	2.3.3.	W) Que a CMM proceda à atualização do PGRCIC e implementação das medidas nele previstas.

4. PROPOSTAS

Atento o exposto, propõe-se:

- a) Que este **Relatório** e **Anexos sejam enviados ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Monforte**, com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos da alínea o), do n.º 2 do artigo 35.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro; e
- b) 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, em especial no que respeita à situação descrita no item 2.2.4.1.5. a) deste relatório.

A Inspetora,

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Resumo das Despesas RH e Aquisições de Serviços (2010/2013)
Anexo 2	Evolução das Despesas RH - 2010/2013
Anexo 3	Indicadores Despesas RH - 2010/2013
Anexo 4	Evolução dos Recursos Humanos (2010/2013)
Anexo 5	Movimento RH (2010/2013)
Anexo 6	Deliberação sobre Redução de pessoal - 2013
Anexo 7	Redução de trabalhadores
Anexo 8	Remunerações eleitos_jan_mai2010
Anexo 9	Remunerações eleitos_jun2010
Anexo 10	Remunerações eleitos_jul2010
Anexo 11	Remunerações eleitos_ago2010
Anexo 12	Remunerações eleitos_set2010
Anexo 13	Remunerações eleitos_out2010
Anexo 14	Remunerações eleitos_nov2010
Anexo 15	Remunerações eleitos_dez2010
Anexo 16	Remunerações eleitos_resumo2010
Anexo 17	Remunerações eleitos_jan2011
Anexo 18	Remunerações eleitos_fev2011
Anexo 19	Remunerações eleitos_mar2011
Anexo 20	Remunerações eleitos_abr_dez2011
Anexo 21	Remunerações dirigentes_abr_dez2011
Anexo 22	Subsídio de Férias/Natal2011
Anexo 23	Remunerações eleitos_resumo2011
Anexo 24	Remunerações2012
Anexo 25	Remunerações_resumo2012
Anexo 26	Remunerações_jan_set2013
Anexo 27	Remunerações_vereador_jul2013

Anexo 28	Remunerações_resumo2013
Anexo 29	SubFérias_Natal2013
Anexo 30	Acumulação de funções - secretário GAP
Anexo 31	Documentação relativa a vários procedimentos concursais
Anexo 32	Documentação relativa a queixa de Joaquim Inocêncio Correia
Anexo 33	Documentação relativa a denúncia anónima
Anexo 34	Documentação relativa à nomeação de Dirigentes Intermédios
Anexo 34-A	Despesas efetuadas com as remunerações de dirigentes intermédios de 3.º grau em situação ilegal
Anexo 35	Aquisição de serviços - GIP
Anexo 36	Aquisição de serviços – Eng.º Civil
Anexo 37	Mapa sobre a evolução da receita urbanística (2010/2013)
Anexo 38	Mapa sobre a evolução do investimento municipal em infraestruturas urbanas e equipamentos públicos (2010/2013)
Anexo 39	Indicadores orçamentais na área do Urbanismo (2010/2013)
Anexo 40	Instrumentos de Gestão Territorial
Anexo 41	Documentação relativa ao processo de edificação n.º 01-2012-7
Anexo 42	Documentação relativa ao processo de edificação n.º 01-2010-20
Anexo 43	Documentação relativa aos processos de edificação no âmbito da queixa de Agostinha Vieira
Anexo 44	Documentação relativa ao pedido de destaque n.º 06-2011-59
Anexo 45	Documentação relativa ao pedido de destaque n.º 06-2011-87
Anexo 46	Documentação relativa à taxa liquidada no processo de alteração de usos de edifício n.º 01-2009-7
Anexo 47	Complexidade das fórmulas de cálculo de taxas urbanísticas
Anexo 48	Análise relativa às taxas pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas e compensações
Anexo 49	Procedimento de Contraditório Formal -Resposta da Entidade Auditada
Anexo 50	Procedimento de Contraditório Formal - Análise da Resposta da Entidade Auditada e dos Eleitos Locais