

# AUDITORIA AO MUNICÍPIO DA LOUSÃ

---

As despesas com pessoal são realizadas de acordo com a lei e observam as restrições na contratação de recursos humanos?  
As operações urbanísticas estão em conformidade com os instrumentos de gestão territorial em vigor?

**Relatório n.º 2016/1794**

**Independência**

**InteGridade**

**ConFiança**

**PARECER:**

Concordo.  
Sublinho, relativamente às duas áreas de abrangidas por esta auditoria, a necessidade de corrigir os problemas identificados e de implementar um sistema de controlo interno robusto, para prevenir a ocorrência de insuficiências como as detetadas.  
À consideração do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por  
ANA PAULA PEREIRA COSME  
FRANCO BARATA SALGUEIRO  
Dados: 2017.02.17 17:31:49 Z

Concordo com este relatório, salientando, a fls.  
30/32, as conclusões e recomendações, bem como  
o proposto no ponto 4. (fls. 34).  
À consideração superior.

Chefe de Equipa/Diretor de Projeto

Assinado de forma  
digital por BELMIRO  
AUGUSTO MORAIS  
Dados: 2017.02.17  
14:26:09 Z

**DESPACHO:**

Concordo.  
Observa-se que a auditoria aos recursos humanos deixou de constituir um resultado autónomo das ações inspetivas da IGF.  
Remeta-se a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento para homologação e encaminhamento a Sua Exa o Ministro Adjunto.

O Inspetor-Geral,  


Digitally signed by VÍTOR MIGUEL  
RODRIGUES BRAZ  
Date: 2017.03.27 18:13:36 +01'00'

**Relatório n.º 2016/1794**

**Processo n.º 2016/234/A5/602**

**Auditoria ao Município da Lousã**  
**Controlo dos Recursos Humanos e do Urbanismo**

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

1. A presente auditoria teve como objetivo concluir sobre a legalidade e regularidade da atuação dos órgãos e serviços do Município da Lousã nos domínios das despesas com os recursos humanos e da gestão urbanística municipal.

Em função das evidências obtidas (vd. Anexos 1 a 12), da análise e avaliação das mesmas (Cap. 2) e dos resultados do procedimento de contraditório institucional (vd. Anexo 13), destacamos as seguintes conclusões:

1.1. Entre 2010 e 2015, a despesa com pessoal, no montante de 26 M€, registou uma diminuição de 20,4%, e representou, no triénio 2013/2015, 29% da despesa municipal, enquanto no triénio anterior esse peso foi de 35%.

Despesa com pessoal entre 2010/2015: 26 M€  
Redução: 20,4%%

1.2. Entre 2010 e 2015, o Município diminuiu o número de trabalhadores, incluindo prestadores de serviço em regime de avença e tarefa, de 262 para 208, ou seja cerca de 21%.

Redução do nº de trabalhadores: 21%

1.3. Entre 2010 e 2012, registaram-se incorreções no processamento do abono para falhas e das despesas de representação dos eleitos locais em regime de permanência a tempo inteiro e dos dirigentes, de que resultou o pagamento indevido de 4 905 euros.

Essas incorreções resultaram do facto de a CML:

- ✓ Não ter em conta a diminuição das despesas de representação dos eleitos locais em regime de permanência a tempo inteiro, por força da sua indexação aos seus vencimentos, que foram reduzidos em 5%;
- ✓ Não ter aplicado as reduções previstas nas LOE de 2011 e 2012 às despesas de representação dos dirigentes; e
- ✓ Ter pago abono para falhas com referência a dias de férias e faltas.

Incorreções no pagamento de despesas de representação e do abono para falhas

1.4. Na vigência do PDM de 1993 apenas foi aprovado um Plano de Pormenor (PP), abrangendo 0,15% do território municipal.

Reduzida aprovação de planos mais detalhados que o PDM

1.5. A autarquia local não dispõe de sistema de informação de apoio à gestão urbanística do Município e ao acompanhamento da execução dos planos municipais de ordenamento do território (PMOT).

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

1.6. No triénio analisado, as taxas urbanísticas (297 mil euros) representaram 3,1% do investimento municipal (9,5M€) e a TMU (75,6 mil euros) correspondeu apenas a 0,79% daquele investimento, o que representa um contributo diminuto dessas taxas para o investimento realizado pelo Município com infraestruturas urbanísticas.

Contributo reduzido das taxas urbanísticas para o investimento municipal na urbanização: 3,1%

1.7. Registaram-se atrasos significativos na tramitação e decisão dos processos de contraordenação instaurados pela autarquia na área do urbanismo, o que pode conduzir a situações de prescrição do procedimento e contribuir para uma imagem de impunidade dos infratores.

1.8. Em matéria de controlo interno, registaram-se insuficiências diversas reveladas pelas seguintes situações:

- ✓ Norma de Controlo Interno desatualizada face às alterações orgânicas e legais, entretanto ocorridas nas áreas dos Recursos Humanos e do Urbanismo;
- ✓ Inexistência de regulamento sobre o horário de trabalho e controlo da assiduidade, que foi, entretanto, aprovado.
- ✓ Falta de implementação de condições para a tramitação desmaterializada dos processos urbanísticos e autoliquidação das taxas;
- ✓ Falta de liquidação e cobrança da TMU em dois processos de obras de particulares, que foi, entretanto regularizada.

1.9. O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCCIC) não foi objeto de monitorização nem de relatórios sobre a sua aplicação e também não foi enviado à IGF.

2. A Autarquia, no exercício do contraditório institucional, não questionou as conclusões e recomendações apresentadas, com exceção do apuramento das diferenças relativas aos abonos mencionados no ponto 1.3. deste Sumário, e apresentou evidências da regularização de algumas situações.

3. Das recomendações formuladas à entidade auditada, destacamos as relacionadas com as seguintes matérias:

- a) Regularização dos abonos efetuados incorretamente e prestação de informação sobre a demonstração dos cálculos efetuados que determinaram valores diferentes dos apurados pela IGF.
- b) Reapreciação de algumas situações de acumulação de funções e correção de procedimentos no âmbito do abono para falhas.
- c) Elaboração e aprovação de unidades de execução e de planos de urbanização ou planos de pormenor, enquanto instrumentos de planeamento mais adequados à execução do PDM.

Demora na tramitação e decisão dos processos de contraordenação urbanística

Fragilidades do Sistema de Controlo Interno.

Falta de monitorização do PGRCCIC e do seu envio à IGF

Principais recomendações

- d) Implementação de sistema de informação de apoio à gestão urbanística e ao acompanhamento sistemático da execução do PDM.
- e) Atualização e aperfeiçoamento do sistema de controlo interno, de forma a melhorar a eficácia e eficiência da gestão urbanística municipal e dos recursos humanos.
- f) Monitorização do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e elaboração de relatórios anuais sobre a sua aplicação.

## ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO .....	7
1.1. Fundamento.....	7
1.2. Questões, Subquestões de Auditoria e Âmbito .....	7
1.3. Metodologia.....	8
1.4. Contraditório.....	10
2. RESULTADOS.....	12
2.1. Recursos Humanos .....	12
2.2. Urbanismo .....	21
2.3. Sistema de Controlo Interno.....	28
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	30
4. PROPOSTAS.....	33

### LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>Abc</b>	Área bruta de construção
<b>AEC</b>	Atividades de Enriquecimento Curricular
<b>AIRC</b>	Associação Informática da Região Centro
<b>AM</b>	Assembleia Municipal
<b>Art.º(s)</b>	Artigo (s)
<b>CGA</b>	Caixa Geral de Aposentações
<b>CML</b>	Câmara Municipal da Lousã
<b>CCP</b>	Código dos Contratos Públicos
<b>DAFDS</b>	Divisão Administrativa e Financeira e Desenvolvimento Social
<b>DGAL</b>	Direção Geral das Autarquias Locais
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DR</b>	Diário da República
<b>DU</b>	Divisão de Urbanismo
<b>€</b>	Euro
<b>GAEL</b>	Gabinete dos Eleitos Locais
<b>IGAL</b>	Inspeção-Geral da Administração Local
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>IRS</b>	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
<b>LAL</b>	Lei das Autarquias Locais
<b>LOE</b>	Lei do Orçamento do Estado
<b>LVCR</b>	Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações
<b>ML</b>	Município da Lousã
<b>PA</b>	Plano de Atividades
<b>PCML</b>	Presidente da Câmara Municipal da Lousã
<b>PDM</b>	Plano Diretor Municipal
<b>PP</b>	Plano de Pormenor
<b>PU</b>	Plano de Urbanização
<b>RCTFP</b>	Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas
<b>PGRCIC</b>	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
<b>RJIGT</b>	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
<b>RJUE</b>	Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
<b>RMTCU</b>	Regulamento Municipal de Taxas e Compensações Urbanísticas
<b>RMUE</b>	Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação
<b>ROSM</b>	Regulamento da Organização dos Serviços Municipais
<b>TMU</b>	Taxa Municipal de Urbanização

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. Fundamento

A presente auditoria ao Município da Lousã (ML) teve como objeto o Controlo dos Recursos Humanos e do Urbanismo e foi realizada em execução do Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças, visando concluir sobre a legalidade e regularidade das despesas com pessoal e a conformidade das operações urbanísticas com os instrumentos de planeamento territorial, considerando os referenciais legais e regulamentares e a robustez do sistema de controlo interno.

### 1.2. Questões, Subquestões de Auditoria e Âmbito

1.2.1. Esta ação pretendeu dar resposta às seguintes questões-chave de auditoria:

- Recursos Humanos: as despesas com pessoal são realizadas de acordo com a lei e observam as restrições na contratação de recursos humanos, incluindo as prestações de serviços?
- Urbanismo: as operações urbanísticas estão em conformidade com os instrumentos de planeamento e gestão territorial?

Para o efeito, definimos as seguintes subquestões de auditoria:

- i. A contratação de recursos humanos, incluindo avenças e tarefas, observou o regime excecional permitido por lei?
- ii. As remunerações foram corretamente calculadas e tiveram em conta as reduções incidentes sobre as remunerações dos eleitos locais e trabalhadores?
- iii. A autorização e pagamento de suplementos remuneratórios respeitaram o quadro legal?
- iv. Foram efetuados corretamente os descontos sobre as remunerações e foi feita oportunamente a sua entrega, incluindo as contribuições obrigatórias do Município para a segurança social, às respetivas entidades?
- v. O Município deu cumprimento à obrigação de envio à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), através do Sistema de Informação Integrada das Autarquias Locais (SIIAL), da informação relativa ao pessoal e essa informação é fiável?
- vi. Os perímetros urbanos previstos no Plano Diretor Municipal (PDM) estão ajustados à evolução da população do Município?
- vii. A gestão urbanística do espaço municipal foi efetuada com base em planos municipais de ordenamento do território com maior detalhe que o PDM ou em unidades de execução programada?
- viii. Qual o grau de cobertura do investimento municipal em infraestruturas urbanísticas, através dos impostos municipais e das receitas decorrentes do licenciamento de loteamentos e obras, em

particular da taxa pela realização de infraestruturas urbanísticas?

- ix. A celebração dos contratos de urbanização observou o quadro legal e o interesse público?
- x. As operações urbanísticas foram aprovadas em conformidade com os planos municipais de ordenamento do território em vigor e outras normas urbanísticas aplicáveis?
- xi. O controlo interno instituído no Município assegurou a observância do quadro legal e regulamentar, nas áreas dos Recursos Humanos e dos seguintes aspetos relativos ao urbanismo:
  - ✓ Liquidação e cobrança das taxas urbanísticas?
  - ✓ Cedências ao domínio público municipal e pagamento de compensações, em numerário e em espécie?
  - ✓ Fiscalização das operações urbanísticas?
  - ✓ Tramitação e decisão dos processos de contraordenação urbanística?
  - ✓ Aplicação das medidas de tutela de legalidade urbanística?
- xii. O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC) da autarquia inclui a descrição dos riscos mais relevantes e as medidas adequadas à sua prevenção e foi objeto de acompanhamento e monitorização?

1.2.2. A auditoria abrangeu o triénio 2010/2012, sem prejuízo de a evolução dos recursos humanos e da despesa com pessoal ter sido atualizada ao ano de 2015, tendo incidido com especial destaque na Divisão Administrativa, Financeira e Desenvolvimento Social (DAFDS)<sup>1</sup> e na Divisão do Urbanismo (DU) do Município da Lousã.

### 1.3. Metodologia

1.3.1. O desenvolvimento desta ação obedeceu às fases e aos procedimentos de controlo previstos nos guiões do “Controlo das Despesas com Pessoal das Autarquias Locais” e do “Controlo do Ordenamento do Território e do Urbanismo”, com as atualizações decorrentes das alterações do quadro legal, entretanto verificadas.

- a) O planeamento da ação implicou:
  - ✓ O levantamento e a análise preliminar da informação relevante para a auditoria, especialmente: informação financeira, instrumentos de planeamento urbanístico vigentes (PDM, PU e PP), os universos a auditar, estrutura orgânica, competências, regulamentos municipais em vigor nas áreas auditadas, incluindo a Norma de Controlo Interno (NCI) e o PGRCIC, procedimentos utilizados e respetivos intervenientes;
  - ✓ Verificação da revisão do PDM e análise de outros PMOT em vigor;

---

<sup>1</sup> Designadamente o Setor de Recursos Humanos e Apoio a Atos Eleitorais (SRHAAE) e o Setor de Contencioso, Contraordenações e Execuções Fiscais (SCCEF).

- ✓ Seleção das amostras, tendo em conta a avaliação preliminar do sistema de controlo interno, a análise de risco e a materialidade, dentro de cada um dos anos abrangidos pela auditoria:

Na área dos Recursos Humanos:

Foram analisados todos os procedimentos concursais<sup>2</sup>, dos quais 8 para a constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado e 5 para a constituição de relações jurídicas por tempo determinado;

Verificou-se o processamento das remunerações dos eleitos locais e dirigentes, incluindo a aplicação das reduções remuneratórias, incidindo sobre todos os meses do triénio 2010/2012. No caso das remunerações dos trabalhadores, a respetiva verificação recaiu nos meses de abril de 2011 e maio de 2012;

No que se refere à atribuição e pagamento de abonos variáveis e eventuais, designadamente, os relacionados com trabalho extraordinário, ajudas de custo e abono para falhas, a amostra abrangeu, no trabalho extraordinário, todos os meses de 2010 a 2012<sup>3</sup>; no abono para falhas, todos os meses de 2010 a 2012 em relação aos trabalhadores que auferiram esse suplemento, e nas ajudas de custos a amostra incidiu sobre os meses de novembro e dezembro de 2010, bem como janeiro e fevereiro de 2011 e de 2012;

As verificações em relação aos descontos e contribuições para a Segurança Social e CGA incidiram sobre os meses de outubro dos anos de 2011 e 2012.

Na área do Urbanismo:

A amostra incidiu sobre 21 processos urbanísticos aprovados no período da auditoria, correspondendo a 8,8%<sup>4</sup> do conjunto das operações urbanísticas do triénio e a 44% da área bruta de construção autorizada<sup>5</sup>.

A amostra dos processos de contraordenação por infrações urbanísticas instaurados entre 2010 e 2012 correspondeu a 9, num universo de 39 processos, representando 23,6%<sup>6</sup>.

- b) A execução da ação obedeceu, com os adequados ajustamentos, às orientações constantes dos Guiões atrás identificados, com referência às subquestões enunciadas, de que se destacam os seguintes aspetos:

<sup>2</sup> Treze procedimentos concursais.

<sup>3</sup> Dos trabalhadores inseridos na carreira de assistente operacional.

<sup>4</sup> No universo de 238 operações urbanísticas.

<sup>5</sup> 43.875,04 m<sup>2</sup>.

<sup>6</sup> Proc.<sup>as</sup> 17/2010, 18/2010, 3/2011, 4/2011, 35/2011, 207/2011, 1/2012, 2/2012 e 99/2012.

- ✓ Análise do Sistema de Controlo Interno e do PGRIC;
- ✓ Realização de testes substantivos, com referência aos processos incluídos nas amostras; e
- ✓ Elaboração do projeto de relatório.

1.3.2. Os principais critérios/referenciais de análise tidos em conta na execução da presente ação foram, designadamente, os seguintes:

- ✓ Normas legais e regulamentares aplicáveis, então em vigor<sup>7</sup>; e
- ✓ Norma de Controlo Interno (NCI)<sup>8</sup> e princípios básicos do controlo interno.

1.3.3. No desenvolvimento desta auditoria foram utilizadas as seguintes técnicas:

- ✓ Análise documental;
- ✓ Tratamento e análise de dados financeiros;
- ✓ Audição informal dos responsáveis pelas informações, técnicos e dirigentes municipais;
- ✓ Preenchimento do questionário relativamente ao PGRIC.

#### 1.4. Contraditório

Nos termos do disposto no artigo 12º do DL n.º 276/2007, de 31 de julho e dos artigos 19º, n.º 2 e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, foi enviada ao Senhor Presidente da Câmara Municipal da Lousã, para exercício do contraditório institucional formal, cópia do projeto deste relatório.

A autarquia local não questionou as conclusões e recomendações apresentadas, sem prejuízo de ter apurado verbas diferentes das da IGF, em relação às situações descritas nos pontos 2.1.6.1., 2.1.6.3. e

---

<sup>7</sup> Designadamente, Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo Decreto-Lei nº 54-A/99, de 22 de fevereiro (versão atualizada); Lei sobre Competências e Funcionamento dos Órgãos das Autarquias Locais (LAL), aprovada pela Lei nº 169/99, de 19 de setembro (versão atualizada); Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações, aprovada pela Lei nº 12-A/2008, de 27 de fevereiro (versão atualizada); Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aprovado pela Lei nº 59/2008, de 11 de setembro (versão atualizada); Código do Trabalho (CT), aprovado pela Lei nº 7/2009, de 12 de fevereiro (versão atualizada);  
<sup>7</sup> Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT – DL n.º 380/99, de 22 de setembro e Lei n.º 80/2015, de 14 de maio) in [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=2333&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so\\_miolo=](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2333&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=), Regime Jurídico das Autarquias Locais (Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro) in [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=1990&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1990&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&), Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTA – Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro) in [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=1995&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1995&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&), Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE – DL n.º 555/99, de 16 de dezembro) in [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=625&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=625&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&), Ilícito de mera ordenação social (DL n.º 433/82, de 27 de outubro) in [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=166&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=166&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&) e o Regulamento do Plano Diretor Municipal (RPDM);

<sup>8</sup> Aprovada em 29 de abril de 2002.

2.1.2.9.3. deste relatório, sem apresentar, contudo, nota demonstrativa dos cálculos efetuados, que permitisse a sua validação.

Aquela entidade apresentou também evidências da regularização de algumas situações e considerou que as auditorias setoriais se revelam da maior importância para a melhoria contínua dos processos internos da organização.

(Anexo 13)

Refira-se ainda que, nos respetivos pontos deste relatório, fazemos referência ao sentido da resposta da autarquia local no exercício do contraditório e, sendo caso disso, à posição final da IGF sobre essas matérias.

## 2. RESULTADOS

### 2.1. Recursos Humanos

#### 2.1.1. Estrutura e evolução da despesa com pessoal

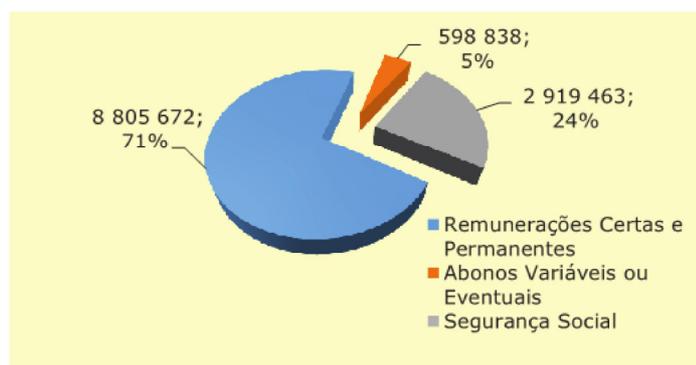
No triénio 2010/2012, a despesa com pessoal<sup>9</sup>, no montante de 13,8 M€, representou, em média, 35% da despesa municipal total e 52% da despesa corrente e, no triénio 2013/2015 (12,3 M€), cerca de 29% e 40%, respetivamente.

A despesa com pessoal registou uma redução de 5% e 14,5%, respetivamente, entre 2010 e 2012 e de entre 2013 e 2015. Comparando essa despesa entre 2010 e 2015, a diminuição foi de 20,4%.

(Anexos 1 a 4)

O gráfico seguinte dá-nos conta da estrutura da despesa com pessoal no triénio 2013/2015:

**Gráfico 1 – Estrutura da despesa com pessoal (triénio 2013/2015)**



**Fonte:** Mapas do Controlo Orçamental da Despesa - 2013-2015

(Anexo 4)

Da análise deste gráfico resulta que foram as remunerações certas e permanentes que mais pesaram nas despesas com pessoal (71%), seguidas das relativas à segurança social (24%) e aos abonos variáveis ou eventuais (5%).

No triénio anterior (2010/2012), essas percentagens foram de 72%, 22% e 6%, respetivamente.

As remunerações certas e permanentes decresceram, entre 2010 e 2012, cerca de 11,3% (394 561 euros) e, no triénio 2013/2015, registaram uma diminuição de 14,5% (451 352 euros).

Nos mesmos períodos, as despesas com a segurança social registaram, respetivamente, um aumento de 30,5% (271 278 euros) e uma diminuição de 7,6% (75 725 euros) e as relativas a abonos variáveis e eventuais tiveram uma redução de 36% (109 349 euros) e 43,6% (101 499 euros).

<sup>9</sup> As despesas com pessoal incluem todos os pagamentos efetuados aos eleitos locais e aos trabalhadores titulares de uma relação jurídica de emprego público, independentemente da modalidade de constituição dessa relação jurídica. Correspondem à execução financeira (pagamentos) revelada pela rubrica 01 - Despesas com Pessoal - cfr. designadamente, os mapas de "Controlo Orçamental da Despesa" que integram as contas de gerência.

(Anexos 1 a 4)

Tendo, ainda, em atenção os indicadores do triénio 2010/2012, a evolução das despesas com pessoal<sup>10</sup> revelou que:

- ❑ O peso das despesas com pessoal *per capita* passou de 266 euros para 252 euros;
- ❑ A despesa média com pessoal, por trabalhador, foi de 17.572 euros, em 2010, e 17 487 euros, em 2012;
- ❑ As despesas com remunerações certas e permanentes dos trabalhadores afetos às atividades objeto de transferência ou contratualização, no domínio da educação, da administração central para o Município representaram, no triénio, 1,9% do total das remunerações certas e permanentes.

(Anexo 3)

### 2.1.2. Estrutura e evolução dos Recursos Humanos

De acordo com o Balanço Social, o pessoal afeto ao ML registou a seguinte evolução<sup>11</sup>:

**Quadro 1 - Distribuição dos Trabalhadores por Relação Jurídica de Emprego**

RELAÇÃO JURÍDICA	N.º DE TRABALHADORES			VARIACÃO ENTRE 2010 E 2012 (%)
	2010	2011	2012	
Comissão de Serviço	3	2	2	-33%
Contrato de Trabalho em Funções Públicas por Tempo Indeterminado	209	222	211	1%
Contrato de Trabalho em Funções Públicas a Termo Resolutivo Certo	48	39	37	-23%
Contrato de Trabalho em Funções Públicas a Termo Resolutivo Incerto	0	0	0	0%
Prestações de Serviço (tarefas e avenças)	2	0	0	-100%
Outras Situações	0	1	1	
<b>TOTAL</b>	<b>262</b>	<b>264</b>	<b>251</b>	<b>-4%</b>

Fonte: Balanços Sociais de 2010, 2011 e 2012

(Anexo 5)

O quadro antecedente demonstra que o ML, no triénio de 2010/2012, reduziu em 4% o pessoal ao seu serviço (incluindo contratos de prestação de serviços e tarefas), verificando-se, ainda, que, entre 2013 e 2015, essa diminuição foi de 9%.

<sup>10</sup>A quantificação do número de trabalhadores ao serviço da autarquia em cada um dos anos analisados foi extraída do Balanço Social.

<sup>11</sup> Não incluindo os eleitos locais e membros dos gabinetes de apoio sem contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado com o Município.

Entre 2010 e 2012, o número de trabalhadores contratados em funções públicas por tempo indeterminado aumentaram 1%, os contratos celebrados a termo resolutivo certo diminuíram 23% e deixou de haver contratos de prestação de serviços, em regime de tarefa e de avença.

(Anexo 5)

Saliente-se, ainda, que, em 2010 e 2012, por cada entrada de trabalhador houve 5 saídas e, em 2011, essa relação foi de 0,9, resultante de 24 saídas e 28 entradas.

(Anexo 6)

A relação população/trabalhador foi de 66 nos dois primeiros anos e subiu para 69, em 2012, facto que se explica pela redução de 13 trabalhadores entre 2011 e 2012.

(Anexo 3)

### 2.1.3. Contratos de trabalho em funções públicas

Entre 2009 e 2012 foram abertos 5 procedimentos concursais, destinados ao preenchimento de 20 postos de trabalho em regime de contrato de trabalho em funções por tempo indeterminado e 8 procedimentos para 37 postos de trabalho, com vista à celebração de contratos de trabalho em funções públicas a termo resolutivo, um dos quais se destinou ao recrutamento de 23 técnicos para Atividades Extra Curriculares (AEC).

Nos procedimentos concursais abertos em 2009 e 2010, verificou-se, em violação dos artigos 20º e 21º, ambos da Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de janeiro, que o júri integrava membros do órgão executivo. Esta irregularidade já se encontra, contudo, sanada pelo decurso do tempo e não se verificou nos procedimentos posteriormente tramitados.

Com exceção deste facto e da situação a seguir descrita, verificou-se a observância da generalidade das exigências legais e/ou regulamentares<sup>12</sup>, bem como, em 2012, a autorização pela AM, sob proposta do órgão executivo, nos termos estabelecidos no artigo 46º e 48.º da LOE de 2012, designadamente a demonstração do cumprimento da redução do número de trabalhadores.

No procedimento destinado ao recrutamento dos 23 técnicos para AEC, não foi utilizada a plataforma eletrónica, prevista no artigo 6º do DL n.º 212/2009, de 3 de setembro, que visava assegurar " (...) *um procedimento célere que, considerando o interesse dos alunos e das escolas e, bem assim, salvaguardando a estabilidade laboral dos técnicos a contratar, permitisse, de forma expedita mas rigorosa, assegurar o rápido e eficaz desempenho daquelas atividades*".

No entanto, essa irregularidade já se encontra sanada pelo decurso do tempo, não se justificando o desencadeamento de qualquer iniciativa tendente à responsabilização, nomeadamente, financeira, pois

---

<sup>12</sup> Designadamente, a redução a escrito da negociação entre a entidade empregadora pública e cada um dos candidatos, destinada à determinação do posicionamento remuneratório (artigo 55º, n.º 3, da LVCR), o cumprimento dos artigos 28º, n.º 9, e 36º, n.º 4, ambos da Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de janeiro, quanto à exclusão dos candidatos pela falta de documentos exigidos no aviso de abertura dos respetivos procedimentos e a notificação aos candidatos, incluindo os que foram excluídos, do ato de homologação da lista de ordenação final, e a fundamentação excecional dos recrutamentos, nos termos dos artigos 9.º e 10.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho.

o procedimento utilizado salvaguardou os princípios da liberdade de candidatura e da igualdade de condições e de oportunidades dos candidatos.

#### **2.1.4. Controlo público da riqueza e regime de incompatibilidades dos titulares de cargos políticos**

Face aos elementos disponibilizados, os eleitos locais a exercer funções na Câmara Municipal, em regime de permanência, cumpriram a obrigação legal de apresentação ao Tribunal Constitucional da declaração de rendimentos e não havia evidência do exercício continuado de outras atividades, que justificasse a sua comunicação àquele Tribunal e à Assembleia Municipal<sup>13</sup>.

#### **2.1.5. Acumulação de funções - trabalhadores**

No ML existiam 6 trabalhadores que foram autorizados a acumular as funções autárquicas com atividade privada, tendo a autorização sido concedida ao abrigo da LVCR<sup>14</sup>, que regulamentava esta matéria nos artigos 26º a 29º<sup>15</sup>.

Essas acumulações não foram, contudo, objeto de reapreciação, com a entrada em vigor da Lei n.º 34/2010, de 2 de setembro, que alterou o respetivo regime<sup>16</sup>.

Acresce que os pedidos de acumulação/renovação não estavam fundamentados com a indicação precisa, nos termos e com os condicionalismos a que se reporta o artigo 29º, n.º 2, da LVCR, para se poder avaliar da existência dos requisitos legais que possibilitassem a acumulação.

Da mesma forma, a decisão de autorização também não estava sustentada na verificação objetiva da existência daqueles elementos e dos requisitos dos artigos 27º e 28º do diploma citado, através de informação técnica prévia que habilitasse o decisor a fazer essa avaliação.

No contraditório, o Município esclareceu que já alterou o procedimento de apreciação da acumulação de funções dos seus trabalhadores, o que comprovou documentalmente com a junção de cópia de pedidos recentes e de formulário a utilizar pelos interessados, e que vai ir providenciar a reapreciação dos processos antigos.

(Anexo 13)

#### **2.1.6. Reduções remuneratórias – eleitos locais e trabalhadores**

2.1.6.1. As remunerações pagas aos eleitos locais em regime de permanência a tempo inteiro, entre os meses de junho e dezembro de 2010, evidenciaram a aplicação da redução de 5% do vencimento a partir de junho de 2010 (artigos, 11º n.º 1 e 20º n.º 4, ambos da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho).

<sup>13</sup> Cfr. Lei n.º 4/83, de 2 de abril, e a Lei n.º 64/93, de 26 de agosto.

<sup>14</sup> As autorizações para a acumulação do exercício de funções, previstas no DL 413/93, de 23 de dezembro, passaram a estar reguladas pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, que revogou aquele diploma –cfr. artigos 116.º, alínea ab), e 118.º, n.º 7, ambos da LVCR.

<sup>15</sup> A Lei n.º 34/2010, de 2 de setembro, alterou o referido regime e, concretamente, os artigos 28º e 29º.

<sup>16</sup> Esta matéria apresenta-se, atualmente, disciplinada no art.º 22º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014 de 20 de junho, pelo que a reanálise das situações de acumulação deve ser efetuada ao abrigo deste diploma legal.

Porém, no abono das despesas de representação, que estão indexadas àquele vencimento, os Serviços da autarquia local não tiveram em consideração que o seu montante passou a ser inferior ao que vinha sendo abonado anteriormente, por força da referida redução do vencimento mensal, situação que se manteve nos anos subsequentes.

Assim, no período temporal compreendido entre junho de 2010 e dezembro de 2010 e, ainda, entre janeiro de 2011 e dezembro de 2012, aos eleitos locais em regime de permanência foram abonadas indevidamente as despesas de representação constantes do quadro seguinte, considerando nesse cálculo as reduções remuneratórias, nos termos das LOE de 2011 e 2012, que vinham sendo aplicadas corretamente pela autarquia local:

**Quadro 2 – Despesas de representação - Eleitos Locais**

Un: euro

Identificação dos Eleitos Locais		Despesas de Representação (Diferenças Apuradas)			Total
N.º	Cargo	2010	2011	2012	
			Presidente da CM	149,47	
	Presidente da CM		33,15	229,44	262,59
	Vereador	79,38	95,10		174,48
	Vereador	79,38	114,12	114,12	307,62
	Vereador	79,38	114,12	114,12	307,62
<b>TOTAL PAGO A MAIS PELO MUNICÍPIO</b>		<b>387,61</b>	<b>547,69</b>	<b>457,68</b>	<b>1 392,98</b>

**Fonte:** Mapa de remunerações dos meses de junho de 2010 a dezembro de 2012

(Anexos 7 a 9)

No contraditório, a CML, sem questionar a observação da IGF, apurou um total de 440,17 euros abonados a mais, em vez dos 1 392,98 referidos no Quadro supra, conforme discriminação constante dos Anexos 7 a 9.

Como a autarquia local não juntou nota demonstrativa dos cálculos efetuados, não é possível validar a diferença apurada de 952,81 euros entre os valores apurados pela IGF e pela Câmara Municipal.

Sem prejuízo disso, refira-se, em sintonia com o invocado no contraditório, que a obrigação de reposição das verbas relativas aos anos de 2010 a 2011 já prescreveu, nos termos do disposto no artigo 40º, nº 1 do DL nº 155/92 de 28 de julho, subsistindo, por isso, aquela obrigação apenas em relação ao ano de 2012, cuja regularização deve ser promovida pela Câmara Municipal da Lousã, sem prejuízo de, nos termos do proposto no ponto 4.3. deste relatório, informar a IGF sobre as medidas tomadas nesse sentido e fundamentar os valores apurados.

(Anexo 13)

2.1.6.2. Aos membros do GAEL foi aplicada, a partir de setembro de 2010, a redução de 5% incidente sobre o *vencimento mensal ilíquido*, nos termos do artigo 2º, n.º 1, da Lei n.º 47/2010, de 7 de setembro.

2.1.6.3. Da análise às remunerações processadas nos meses de abril de 2011 e maio de 2012, de parte significativa dos trabalhadores do Município, que auferiram uma retribuição mensal ilíquida superior a 1 500 euros, resultou que os Serviços Municipais, na aplicação das reduções remuneratórias, nos termos dos artigos 19º e 20º, respetivamente, das LOE de 2011 e de 2012, não consideraram as despesas de representação dos dirigentes, de que resultou o pagamento indevido das importâncias constantes do quadro seguinte, pelo que autarquia deverá promover a regularização dessa situação e do período subsequente, sendo caso disso:

**Quadro 3 – Despesas de representação – Dirigentes**

Un: euro

Identificação dos Dirigentes	Diferenças nas Despesas de Representação		Total
	2011	2012	
N.º Mecanográfico			
	96,39	116,20	212,59
	119,64	139,44	259,08
<b>TOTAL PAGO A MAIS PELO MUNICÍPIO</b>	<b>216,03</b>	<b>255,64</b>	<b>471,67</b>

Fonte: Mapa de reduções remuneratórias dos meses de janeiro de 2011 a dezembro de 2012

(Anexos 8 e 9)

O ML, no contraditório, apresentou um quadro resumo com valores diferentes dos apurados pela IGF, de acordo com o qual terão sido pagos a menos aos dirigentes 369,31 euros, em vez de 471,67 euros abonados a mais, de acordo com o quadro supra.

Contudo, a autarquia local não esclareceu se os valores pagos, no ano, de acordo com o seu quadro, são valores ilíquidos, tal como os apurados pela IGF, ou, pelo contrário, valores líquidos, pelo que não é possível validar as diferenças apuradas. Sem prejuízo disso, as obrigações de reposição pelos dirigentes ou de pagamento pela autarquia local de eventuais diferenças abonadas em excesso ou por defeito, respetivamente, relativas a 2011, já se encontram prescritas, nos termos do disposto nos artigos 40º, n.º 1, e 35.º, n.º 3, do DL nº 155/92 de 28 de julho (este último artigo aplicável por analogia à restituição de receitas pagas indevidamente).

Assim, a Câmara Municipal da Lousã deverá, nos termos do proposto no ponto 4.3. deste relatório, informar a IGF sobre a regularização dessa situação e fundamentar os valores apurados.

(Anexo 13)

**2.1.7. Alterações de posicionamento remuneratório**

Nos anos de 2011 e 2012, não se verificaram alterações de posicionamento remuneratório dos trabalhadores ao serviço da autarquia de qualquer natureza<sup>17</sup>, sendo observadas as restrições legais em vigor e, em 2010, ocorreu uma alteração de posicionamento remuneratório, por opção gestionária, de um trabalhador (artigos 7º, 46º e 48º, n.ºs 2, 3 e 4 da LVCR).

<sup>17</sup> A LOE DE 2011 (artigo 24.º) tal como a LOE DE 2012 (artigo 20.º) não permitiam alterações de posicionamento remuneratório.

### 2.1.8. Contratos de prestação de serviços

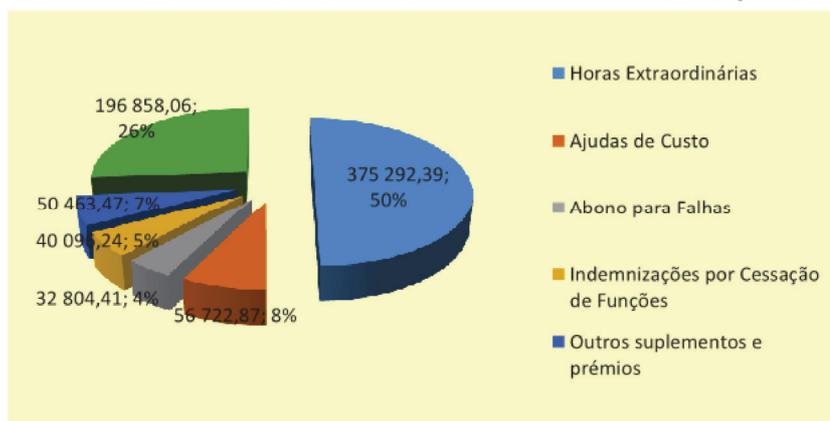
No triénio 2010/2012, para além de duas avenças, de 2010, foram contratadas outras prestações de serviços através do Setor do Aprovisionamento, cuja autorização foi precedida de parecer vinculativo da Câmara Municipal (artigo 35º da LVCR e artigo 6º, do DL n.º 209/2009, de 23 de setembro, na redação da LOE DE 2010, artigos 19.º e 22º da LOE de 2011 e artigos 20.º e 26º da LOE de 2012).

Aqueles contratos não foram sujeitos a redução, por o seu montante ser inferior ao estabelecido nas LOE 2011 e 2012.

### 2.1.9. Abonos variáveis e eventuais

2.1.9.1. O gráfico seguinte representa a distribuição da despesa pelos diferentes abonos, com referência ao triénio 2010/2012<sup>18</sup>:

**Gráfico 2 - Estrutura dos Abonos Variáveis ou Eventuais - 2010/2012**



Fonte: Mapas do controlo orçamental da despesa (2010/2012)

Da despesa com os abonos variáveis e eventuais, destacamos as alterações verificadas nas rubricas seguintes:

- ✓ O valor da despesa paga em horas extraordinárias foi reduzido de 160 084,52 euros, em 2010, para 126 702,93 euros, em 2011, e 88 504,94 euros, em 2012, o que corresponde a um decréscimo de 44,7%, naquele período;
- ✓ A despesa paga em ajudas de custo aumentou em 2012, em relação, quer a 2010 (25%), quer a 2011 (30%);
- ✓ O montante pago a título de abono para falhas diminuiu de 12 242,87 euros, em 2010, para 9 395,03 euros, em 2012, o que representou uma variação negativa de 23%;
- ✓ As indemnizações por cessação de funções registaram um decréscimo de 83%, entre 2010 e 2012, ao passarem de 20 301,40 euros para 3 547,90 euros, em 2012.

<sup>18</sup> O Município não especificou a despesa de Subsídio de Turno na rubrica 01.02.11, relevando-a na rubrica 01.02.14 que inclui outras despesas, o que não nos permite estabelecer uma comparação rigorosa entre este subsídio e os restantes abonos que compõem os abonos variáveis e eventuais.

(Anexo 2, pontos, 31, 33, 34 e 41)

2.1.9.2. O universo de trabalhadores que realizou trabalho extraordinário respeitava, maioritariamente, a categorias integradas na carreira de Assistente Operacional, sendo de referir o seguinte:

- ✓ O recurso ao trabalho extraordinário, por parte do ML, assumiu um carácter excecional, observando, assim, o disposto nos artigos 161º e 212º do RCTFP;
- ✓ Não foi ultrapassado o limite remuneratório de 60% mensal;
- ✓ Contudo, nalguns casos, foi ultrapassado o número de horas anuais, para além das 150 horas previstas na norma legal ou em acordo coletivo<sup>19</sup>.

2.1.9.3. O ML não observou o regime legal relativo ao abono para falhas<sup>20</sup>, porquanto se verificou, não só a ausência de despacho a reconhecer o abono para falhas pago a treze trabalhadores, como também aquele suplemento remuneratório foi pago de forma ininterrupta entre janeiro de 2010 e julho de 2011, de que resultou o pagamento indevido de 3 040,35 euros, conforme quadro seguinte, relativo a períodos de férias e faltas dos trabalhadores, cuja regularização deverá ser promovida pela Câmara Municipal:

**Quadro 4 - Abono para Falhas**

Un: euro

Trabalhador (N.º)	Valores Devidos	Valores Pagos	Valores pagos a mais
	(jan2010/jul2011)	(jan2010/jul2011)	
	1 350,11	1 636,63	286,52
	1 270,45	1 553,22	282,77
	1 413,83	1 639,51	225,68
	1 413,83	1 639,51	225,68
	1 457,54	1 639,51	181,97
	852,28	1 029,72	177,44
	975,74	1 377,76	402,02
	1 413,85	1 639,51	229,66
	585,44	721,73	136,29
	1 286,38	1 550,34	263,96
	1 354,09	1 616,50	262,41
	1 449,67	1 633,75	184,08
	1 457,64	1 639,51	181,87
<b>TOTAL PAGO A MAIS PELO MUNICÍPIO</b>			<b>3 040,35</b>

Fonte: Dados da DAFDS

<sup>19</sup> A este propósito, o limite das 100 horas de trabalho por ano foi alargado para as 150 horas, com a publicação do acordo coletivo de trabalho 1/2009 (DR, 2.ª série n.º 188, de 28/09/2009), para os trabalhadores sindicalizados nas estruturas que assinaram esse acordo, e, a todos os trabalhadores não sindicalizados, por força da publicação do Regulamento de extensão 1-A/2010 (DR, 2.ª série, n.º 42 de 2/03/2010).

<sup>20</sup> A atribuição de abono para falhas está dependente da prestação efetiva de trabalho e, apenas, enquanto subsistirem as condições que determinaram a respetiva atribuição, pelo que não haverá lugar ao seu pagamento na situação de férias ou faltas do trabalhador nem deve acrescer ao subsídio de férias e de Natal (artigo 5.º, n.º 2 do DL n.º 4/89, de 6 de janeiro, e Despacho n.º 15409/2009, de 30 de junho).

No contraditório, a CML, sem questionar a observação da IGF, apurou, contudo, um total de 2 631,85 euros abonados a mais, tendo em conta as faltas dadas em cada ano pelos trabalhadores, em vez dos 3 040,35 referidos no Quadro 4, pois os valores pagos conferem integralmente.

Sem prejuízo disso, refira-se, em sintonia com o invocado no contraditório, que a obrigação de reposição das verbas em, questão já prescreveu, nos termos do disposto no artigo 40º, nº 1 do DL nº 155/92 de 28 de julho.

A autarquia local informou, ainda, que já alterou o processo interno de atribuição de abono para falhas e que vai providenciar a elaboração de despachos de autorização desse abono em relação às situações apontadas neste relatório.

(Anexo 13)

2.1.9.4. O subsídio de refeição pago aos eleitos locais, membros do GAEL e trabalhadores do Município foi processado em conformidade com o montante fixado na Portaria n.º 1553-D/2008, de 31 de dezembro, com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 1458/2009, de 31 de dezembro.

Face a parecer jurídico emitido pela Comissão de Coordenação da Região Centro, no sentido de que “*um vereador no regime de meio tempo não tem direito, no exercício das suas funções autárquicas, a receber subsídio de refeição*”<sup>21</sup>, com o fundamento de que o direito a este subsídio<sup>22</sup> apenas está previsto para eleitos locais em regime de permanência, procedemos à análise da legalidade do abono de subsídio de refeição a vereadora a meio tempo<sup>23</sup>, no período compreendido entre 28/10/2009 e 20/10/2013.

De acordo com o Parecer da Procuradoria-Geral da República (PGR) n.º 0125<sup>24</sup> “*Os vereadores em regime de meio tempo são eleitos locais em regime de permanência para efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 3º da Lei n.º 29/87, de 30 de junho*”, alicerçando a sua posição no facto do n.º 1 do artigo 3º daquela Lei não distinguir entre regime de permanência a tempo inteiro e a tempo parcial (meio tempo).

Assim, uma vez que o exercício de funções pelos eleitos locais a meio tempo é uma modalidade do regime de permanência, não vemos razões válidas, em sintonia com a argumentação constante do mencionado Parecer da PGR, para excluir desse regime os eleitos locais a meio tempo, para efeitos do abono do subsídio de refeição.

Assim sendo, não questionamos a legalidade da atribuição do subsídio de refeição à referida vereadora, nos termos da alínea r) do n.º 1 do artigo 5º do Estatuto dos Eleitos Locais.

<sup>21</sup> Parecer n.º 37/2010 DSAJAL de 4/03/2010.

<sup>22</sup> Alínea r) do n.º 1 do artigo 5º do Estatuto dos Eleitos Locais (aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30 de junho, alterada e republicada pela Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro).

<sup>23</sup> A exercer funções de Técnica de Serviço Social na Associação para a Recuperação de Cidadãos Inadaptados da Lousã (ARCIL).

<sup>24</sup> Datado de 12/10/1989, homologado pelo Secretário de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território de 23/01/1990.

### 2.1.10. Prestação de informação à DGAL

Para efeitos de acompanhamento das despesas com pessoal, nos termos definidos pelo artigo 50º, n.º 5 da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro<sup>25</sup>, a CML remeteu, periodicamente, à Direção Geral da Administração Autárquica (DGAL), a informação relacionada com a evolução das despesas incorridas com o pessoal, incluindo contratos de avença, de tarefa e de aquisição de serviços, bem como a variação de efetivos e a fundamentação de eventuais aumentos de despesa com pessoal, que não resultem de atualizações salariais, cumprimento de obrigações legais ou de transferência de competências da administração central.

## 2.2. Urbanismo

### 2.2.1. Planeamento urbanístico e expansão urbana

Entre 2010 e 2012, no ML estavam em vigor e eram plenamente eficazes os seguintes instrumentos de gestão territorial de incidência municipal: o Plano Diretor Municipal (PDM), de 1993<sup>26</sup> e o Plano de Pormenor (PP) da Zona da Avenida Dr. José Maria Cardoso - Rua Dr. Pedro de Lemos<sup>27</sup>.

Existiam, ainda, com abrangência no território municipal, outros instrumentos de gestão territorial de responsabilidade supramunicipal (administração regional e nacional), vinculativos da administração pública e, alguns, de aplicação direta aos particulares<sup>28</sup>.

O PDM de 1993, apesar de ter sido alterado em 2010<sup>29</sup> e revisto em 2013<sup>30</sup>, encontrava-se muito desajustado da realidade municipal e do quadro legal que, entretanto, veio regular esta matéria, de que se destaca o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)<sup>31</sup>.

<sup>25</sup> Diploma que aprovou a Lei das Finanças Locais, tendo essa obrigação sido reiterada nos Decretos-Lei de Execução Orçamental subsequentes: artigo 70º, n.º 1 do DL n.º 69-A/2009, de 24/mar, artigo 75.º, n.º 2 do DL n.º 72-A/2010, de 18 de junho e artigo 64.º do DL n.º 29-A/2011, de 1 de março.

<sup>26</sup> Ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/93, de 25 de fevereiro, publicada na Iª Série-B do DR, n.º 103, de 4/05/93.

<sup>27</sup> Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 58/97, de 6 de março, publicada na Iª Série-B do DR, n.º 79, de 4/04/1997.

<sup>28</sup> Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, aprovado pela Lei n.º 58/2007, publicada na 1ª Série do DR, n.º 170, de 4/09/2007), Plano Rodoviário Nacional 2000, aprovado pelo DL n.º 222/98, publicado no DR n.º 163, 1ª Série - A, de 17/07/1998, e alterações introduzidas pela Lei n.º 182/2003, de 16 de agosto, Plano Regional de Ordenamento Florestal do Pinhal Interior Norte, aprovado pelo Decreto-Regulamentar n.º 9/2006, publicado no DR, n.º 138, 1ª Série, de 19/07/2006, Plano Setorial da Rede Natura 2000 (PSRN 2000), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 115-A/2008, publicada no DR n.º 139, 1ª Série, de 21/07/2008, Plano da Bacia Hidrográfica do Mondego, aprovado pelo Decreto-Regulamentar n.º 9/2002, publicado no DR, n.º 51, 1ª Série-B, de 1/03/2002, e Plano Municipal da Defesa da Floresta Contra Incêndios, aprovado, em 11/08/2008, pela Autoridade Florestal Nacional, atual Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas.

<sup>29</sup> Alteração aprovada pela AM, em 30/09/2010, mediante proposta da CM, publicada pelo Aviso n.º 22424/2010, de 21 de outubro, na 2ª Série do DR, n.º 214, de 4/11/2010.

<sup>30</sup> Aprovado pela AM, em 19/02/2013, mediante proposta da CM de 21/01/2013 e publicado na 2ª Série do DR, n.º 130, de 9/07/2013.

<sup>31</sup> Cfr. DL n.º 69/99, de 2 de março e DL 380/99, de 22 de setembro, sucessivamente alterado pelo DL n.º 53/2000, de 7 de abril, DL n.º 310/2003, de 10 de dezembro, Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, Lei n.º 56/2007, de 31 de agosto, DL n.º 316/2007, de 19 de setembro, DL n.º 46/2009, de 20 de fevereiro, DL n.º 181/2009, de 7 de agosto, DL n.º 2/2011, de 6 de janeiro e DL n.º 80/2015 de 14 de maio.

Por sua vez, o Município, com exceção do PP atrás referido, que representa apenas 0,15% da área do território municipal, não procedeu, complementarmente à entrada em vigor do PDM, à elaboração de instrumentos de planeamento de âmbito mais restrito (PU<sup>32</sup> e PP), tal como a revisão do PDM contemplava<sup>33</sup>, ou, em sua substituição, à delimitação de unidades de execução que a legislação mais recente do RJGT admite<sup>34</sup>.

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

A revisão do PDM, aprovada e publicada em 2013, obedeceu, quanto à criação e ampliação do perímetro urbano, às orientações do PROT-CENTRO (norma TG9), que ainda não estava aprovado e que fixava o limite de 40% no aumento daquele perímetro.

O perímetro urbano que vigorou com o PDM de 1993, antes da revisão, tinha uma área de 1 269,9 ha, da qual 78% estava ocupada com construção (985,8 ha). Aquela área correspondia, então, a 9% da área do Município e após a revisão a 11%.

No contraditório, o Município informou que estão em elaboração dois PP, nos termos de deliberações da Câmara Municipal, num caso, em 2002, e no noutro, em 2011. Contudo a sua conclusão tem sido dificultada pela necessidade do seu ajustamento não só à revisão do PDM, de 2013, mas também às sucessivas alterações ao RJGT e demais legislação subsidiária.

(Anexo 13)

### 2.2.2. Sistemas de informação urbanística

A autarquia local não dispunha de um sistema de informação capaz de gerar, de forma imediata e agregada, um conjunto de dados relevantes para a gestão urbanística e o seu controlo, nomeadamente, através da recolha automática das aplicações informáticas utilizadas pela autarquia, desses mesmos dados, tais como o Sistema de Gestão Documental, o Sistema de Processos de Obras, o Sistema de Gestão Documental e o Sistema de Gestão de Taxas, por vezes, só concretizável através de um levantamento casuístico (processo a processo), nomeadamente em relação aos seguintes aspetos<sup>35</sup>:

- ✓ Área bruta de construção (abc) aprovada (licenciada, autorizada e com comunicação prévia aceite/não rejeitada), discriminada por usos e localizações, e áreas cedidas ao domínio municipal;

<sup>32</sup> Planos de Urbanização.

<sup>33</sup> Vd., a propósito, artigo 126º, da revisão de 2013 do PDM.

<sup>34</sup> Fernanda Paula Oliveira, As virtualidades das Unidades de Execução Num Novo Modelo de Ocupação do Território: Alternativa os Planos de Pormenor ou outra via de Concertação de interesses no Direito do Urbanismo?, na Revista de Direito Regional e Local, n.º 2 (Abril/Junho de 2008), páginas 3, 17 e segs.

<sup>35</sup> Com os riscos de erro inerentes à forte intervenção humana que tal compilação de dados implicava.

- ✓ Grau de cobertura do investimento realizado anualmente em infraestruturas gerais com a taxa devida pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas (TMU);
- ✓ Custo médio das infraestruturas urbanísticas por m<sup>2</sup>/abc e grau de cobertura desse custo pela TMU;
- ✓ Comparação entre o custo/valor médio das infraestruturas gerais e locais e das parcelas destinadas a equipamentos públicos e espaços verdes cedidos ao domínio público municipal e o montante das correspondentes compensações em numerário.

Em contraditório, a autarquia local esclareceu que “Em janeiro de 2015 foi implementado o Sistema de Gestão de Faturação e encontra-se prevista para 2017 a implementação de mais ferramentas informáticas, que, em conjunto, permitirão obter informação urbanística de forma mais eficaz e eficiente.”.

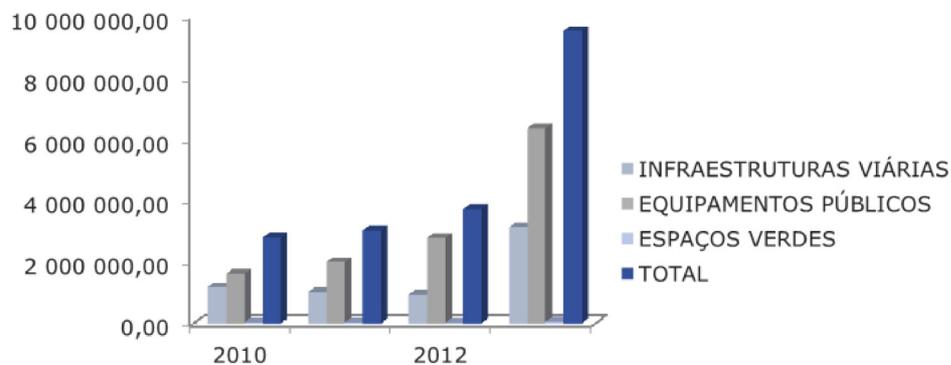
Referiu ainda que está a elaborar o relatório de monitorização da 1.ª Revisão do PDM.

(Anexo 13)

### 2.2.3. Investimento na urbanização e receitas urbanísticas

2.2.3.1. Nesta temática o gráfico seguinte espelha a estrutura e evolução da despesa municipal com a urbanização, no triénio 2010/2012:

**Gráfico 3 – Estrutura e evolução da despesa na urbanização**



**Fonte:** Secções de Obras Particulares e Loteamento Urbanos e de Contabilidade

Da análise desse gráfico resulta que a despesa municipal na urbanização, no triénio 2010/2012, foi de 9,5 M€, tendo aumentado de 2,8 M€ para 3,7 M€, o que corresponde a 24%.

A despesa com equipamentos públicos representou 66% da despesa na urbanização, enquanto os restantes 34 % respeitam a despesas com infraestruturas viárias (32,7%) e espaços verdes (1,3%).

O investimento em urbanização representou cerca de 25% e de 78%, respetivamente, das despesas totais e de capital do Município.

(Anexo 10)

2.2.3.2. O quadro seguinte retrata a evolução das receitas urbanísticas no triénio em análise, comparativamente com a receita municipal:

**Quadro 5 – Evolução das receitas urbanísticas e da receita municipal**

Un: euro

RECEITAS MUNICIPAIS	2010	2011	2012	TRIÉNIO 2010/2012
<b>TOTAL (1)</b>	12 898 010,98	13 153 184,73	13 721 092,08	<b>39 772 287,79</b>
<b>CORRENTE (2)</b>	9 732 694,30	10 359 435,81	10 338 611,85	<b>30 430 741,96</b>
<b>TAXAS URBANÍSTICAS (3)</b>	140 611,12	114 995,10	41 612,04	<b>297 218,26</b>
<b>IMPOSTOS MUNICIPAIS (4)</b>	2 276 853,08	2 576 118,64	2 340 728,51	<b>7 193 700,23</b>
<b>PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS NA RECEITA TOTAL (3)/(1)</b>	1,09%	0,87%	0,30%	<b>0,75%</b>
<b>PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS NA RECEITA CORRENTE (3)/(2)</b>	1,44%	1,11%	0,40%	<b>0,98%</b>
<b>PESO DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA TOTAL (4)/(1)</b>	17,65%	19,59%	17,06%	<b>18,09%</b>
<b>PESO DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA CORRENTE (4)/(2)</b>	23,39%	24,87%	22,64%	<b>23,64%</b>
<b>PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS E DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA TOTAL ((3)+(4))/(1)</b>	18,74%	20,46%	17,36%	<b>18,83%</b>
<b>RECEITAS MUNICIPAIS</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>TRIÉNIO 2010/2012</b>
<b>PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS E DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA CORRENTE ((3)+(4))/(2)</b>	24,84%	25,98%	23,04%	<b>24,62%</b>

**Fonte:** Listagem de fornecida pelas Secções de Obras Particulares e Loteamento Urbanos e de Contabilidade

Da análise deste quadro resulta o seguinte:

- As receitas municipais totais e correntes, no período auditado registaram um aumento de 6%.
- A receita relativa a impostos municipais aumentou 3%, enquanto as taxas urbanísticas diminuíram 70%.
- O peso dos impostos na receita municipal foi de 18%.
- As receitas de taxas urbanísticas resultantes da aprovação das operações urbanísticas (taxa pela emissão dos respetivos títulos, TMU e compensação em numerário), no montante de 297 218,26 euros, representaram apenas 0,75% da receita total e 0,98% da receita corrente do Município.

O Quadro seguinte dá-nos conta da estrutura e evolução da receita proveniente de taxas urbanísticas:

**Quadro 6 – Estrutura e evolução da receita das taxas urbanísticas**

Un: euro

TAXAS URBANÍSTICAS	2010	2011	2012	TRIÉNIO 2010/2011/2012	%
POR EMISSÃO DE LICENÇAS	94 215,10	86 834,77	34 325,40	215 375,27	72,46
TAXA MUNICIPAL DE URBANIZAÇÃO	41 116,20	28 160,33	6 283,17	75 559,70	25,42
COMPENSAÇÕES EM NUMERÁRIO	5 279,82	0,00	1 003,47	6 283,29	2,11
<b>TOTAL</b>	<b>140 611,12</b>	<b>114 995,10</b>	<b>41 612,04</b>	<b>297 218,26</b>	<b>100,00</b>

**Fonte:** Secções de Obras Particulares e Loteamento Urbanos e de Contabilidade

A receita proveniente da taxa pela emissão de licença/autorização/aceitação de comunicação prévia, que representou 72,5% da receita de taxas urbanísticas, contra 25% da TMU e 2% das compensações em numerário, foi reduzindo ao longo do triénio 2010/2012, ao passar de 94 mil para 34 mil euros, o que está associado a uma acentuada redução do número de operações urbanísticas aprovadas, decorrente da recessão do mercado.

Do mesmo modo, a TMU que representou 25,4% da receita das taxas urbanísticas, diminuiu de 41 mil para 6 mil euros, enquanto o valor das compensações (2,1%) foi nulo em 2011, de 5 mil euros, em 2010, e de mil euros, em 2012.

2.2.3.3. Como referimos nos dois itens anteriores, o investimento na urbanização ascendeu, no triénio 2010/2012, a 9,5 M€, a receita dos impostos municipais a 7,2 M€ e as taxas urbanísticas a 297 mil euros. A receita das taxas urbanísticas representou apenas 3,1% daquele investimento e a receita da TMU, que constitui uma contrapartida do investimento realizado pelo Município com a realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas, correspondeu apenas a 0,79% daquele investimento.

(Anexo 10)

No contraditório, o Município “*equaciona efetuar a revisão do valor das taxas urbanísticas, incluindo a Taxa Municipal de Urbanização, apoiado no Sistema de Contabilidade de Custos cuja implementação decorreu durante o ano de 2015.*”.

(Anexo 13)

#### 2.2.4. Regulamentos Municipais

O Município dispunha dos seguintes regulamentos com relevância em sede urbanística, no período abrangido pela auditoria:

- ✓ Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação (RMUE), publicado no DR de 11/03/2011<sup>36</sup>;

<sup>36</sup> Regulamento aprovado pela Câmara e Assembleia Municipais, respetivamente, em 17/01/2011 e 28/02/2011, publicado no DR, 2ª Série, de 11/03/2011.

- ✓ Regulamento Municipal de Taxas e Compensações Urbanísticas (RMTCU), publicado no DR, 2.ª Série, de 5/02/2010<sup>37</sup>, com as alterações publicadas no DR, 2ª Série, de 15/07/2011<sup>38</sup>, que revogou a Tabela de Taxas pela Concessão de Licenças e Prestação de Serviços, publicada no DR, de 22/02/2002<sup>39</sup>.

O RMUE de 2011 contemplava, em matéria de operações urbanísticas, a concretização do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), no que respeita à urbanização e edificação<sup>40</sup>.

O Regulamento Municipal de Taxas e Compensações Urbanísticas deu cumprimento à Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, contendo a fundamentação económico-financeira do valor das taxas e engloba um conjunto de regras complementares à legislação em vigor e aos planos municipais de ordenamento do território, com os quais se tinha de conformar, sendo de destacar a fixação das taxas e demais encargos com as componentes de contraprestação pelos serviços técnico-administrativos (taxas administrativas), pelos investimentos municipais na realização, manutenção e reforço das infraestruturas (TMU) e como compensação pela não cedência obrigatória de terrenos<sup>41</sup> (compensação em numerário ou em espécie).

#### **2.2.5. Conformidade legal das operações urbanísticas**

As operações urbanísticas objeto de análise apresentavam-se em conformidade, designadamente, com as normas regulamentares e os parâmetros urbanísticos previstos nos instrumentos de planeamento aplicáveis a cada caso, designadamente no Regulamento do PDM.

#### **2.2.6. Liquidação e cobrança das taxas urbanísticas e outros encargos**

O RMTCU da Lousã, em vigor desde 6/02/ 2010 e alterado em julho de 2011, estabelecia as regras gerais e critérios referentes ao cálculo, liquidação e cobrança das taxas pela emissão de alvarás, pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas e as taxas pela substituição das cedências e compensações resultantes de operações urbanísticas<sup>42</sup>.

Das verificações efetuadas, resultou que o cálculo, a liquidação e a cobrança das taxas devidas se processaram nos termos do Regulamento Municipal, em especial do capítulo IV, quer quanto às taxas pela emissão dos alvarás ou título equiparado, quer quanto à TMU, com exceção nos processos de obras n.ºs 87/2010 e 11/2011.

<sup>37</sup> Aprovado pela Câmara e Assembleia Municipais, respetivamente, em 10/12/2009 e 21/12/2009.

<sup>38</sup> Alteração ao Regulamento de 2010, aprovada pela Câmara e Assembleia Municipais, respetivamente, em 6 e 28/06/2011.

<sup>39</sup> Tabela de Taxas aprovada pela Assembleia Municipal, em 28/12/2001, publicada no DR, 2ª Série, de 22/02/2002.

<sup>40</sup> A parte relativa ao lançamento, liquidação e cobrança das taxas e demais encargos na tabela de taxas de 2002 passou a constar do RMTCU que revogou aquela tabela.

<sup>41</sup> Embora as mesmas assumissem, como vimos supra, um peso pouco significativo na cobertura dos respetivos custos.

<sup>42</sup> A matéria relativa à taxa pela realização, manutenção e reforço das infraestruturas (TMU/TMIU) e da compensação em numerário, em substituição das cedências obrigatórias, bem como o cálculo das mesmas (artigos 50º e 56º do RMTCU), passou a estar regulamentado pelo Município só a partir de 6/02/2010.

Com efeito, os Serviços, no âmbito desses processos, liquidaram apenas a taxa devida pela emissão do alvará, prevista na secção II, do capítulo IV, do RMTCU<sup>43</sup>, apesar das operações urbanísticas estarem sujeitas ao pagamento da TMU, nos montantes de 763,71 euros e 2 138,93 euros, respetivamente, nos termos dos artigos 49º e 50º daquele Regulamento, que não foram cobrados, devendo a autarquia local promover, por isso, a regularização dessa situação.

(Anexo 11)

No contraditório, a CML informou que já foi liquidada e cobrada a TMU em falta, juntando, nomeadamente, cópia das respetivas guias de recebimento assinadas pelo tesoureiro.

(Anexo 13)

### 2.2.7. Medidas de tutela de legalidade

No triénio em análise, ocorreram 24 embargos de obra. Em relação às obras referentes a 13 desses embargos, foram desencadeados os processos com vista à regularização das situações<sup>44</sup>. Num caso<sup>45</sup>, procedeu-se à demolição/remoção dos trabalhos que originaram a medida tutelar e nas restantes situações (10)<sup>46</sup> concretizou-se a cessação da utilização/ocupação.

### 2.2.8. Fiscalização municipal e processos de contraordenação

As funções de fiscalização encontravam-se a ser exercidas por uma assistente técnica, com formação específica para o efeito.

A instrução dos processos de contraordenação era da responsabilidade de uma jurista, integrada na Divisão Administrativa, Financeira e Desenvolvimento Social, conforme previsão do artigo 23, al. d) do ROSM.

Dos processos instaurados nos anos de 2010 a 2013, objeto de análise, verificou-se, no que respeita à sua tramitação, uma acentuada demora ou mesmo suspensão do processo, a partir da altura em que os infratores eram notificados do conteúdo do auto de notícia para sobre o mesmo se pronunciarem. Com efeito, dos 45 processos que compreendem os transitados de anos anteriores e os instaurados no ano de 2010 e nos anos seguintes, até ao início de dezembro de 2013, apenas 9 foram concluídos, 4 dos quais (2 admoestações e 2 coimas), em 2010, e os restantes 5 (coimas), em 2013.

A autarquia local, no contraditório, esclareceu que, em 2014, foi criada, na dependência da Divisão Administrativa e Financeira, a Secção de Apoio Jurídico e Fiscalização, com competências em matéria de fiscalização das operações urbanísticas e instrução dos processos de contraordenações urbanísticas.

(Anexo 13)

<sup>43</sup> Publicado no DR, 2ª Série, de 5/02/2010.

<sup>44</sup> Processos de obras n.ºs 11/2010, 14/2010, 16/2010, 21/2010, 60/2010, 12/2011, 56/2011, 69/2011, 91/2011, 7/2011 (embargo), 4/2012, 68/2012 e 22/2013.

<sup>45</sup> Processo n.º 9/2010 (embargo).

<sup>46</sup> Processos n.ºs 3/2010, 5/2010, 8/2010, 10/2010, 1 a 3/2011, 9 e 10/2011 e 1/2012 (embargo).

## 2.3. Sistema de Controlo Interno

### 2.3.1. Normas de Controlo Interno

O ML aprovou, na reunião camarária de 10/04/2002, o seu Regulamento de Controlo Interno, estabelecendo um conjunto de regras que visam assegurar o cumprimento das disposições legais e das normas internas aplicáveis às atividades municipais e à organização dos respetivos processos, não contendo normas específicas em matéria de pessoal e urbanismo e que contemplem as alterações orgânicas e legais, entretanto, ocorridas nestas áreas.

Pelas razões antes expendidas, devem ser desenvolvidas as diligências necessárias com vista à alteração do Regulamento em apreciação, tanto mais que se apurou um conjunto de fragilidades ao nível de sistema de controlo interno, em particular a ausência de uma aplicação integrada dos sistemas informáticos existentes na autarquia<sup>47</sup>, evidenciadas no processamento de abonos variáveis e eventuais e aplicação de medidas de consolidação orçamental<sup>48</sup>.

Na área de urbanismo, o Município ainda não criou condições para a tramitação desmaterializada dos processos e para a autoliquidação das taxas, conforme previsto no RJUE<sup>49</sup>.

Na área dos recursos humanos, o ML não dispunha de um regulamento com as regras e princípios em matéria de organização e fixação do horário de trabalho e verificação do controlo de assiduidade, evidenciando, ainda, a falta de interligação do sistema de controlo da assiduidade com a aplicação relativa aos recursos humanos.

Os trabalhadores e eleitos locais com remunerações pelo exercício cumulativo de funções em alguma das entidades das referidas no n.º 9 do artigo 19.º da LOE2011, estavam obrigados a prestar "(...) em cada mês e relativamente ao mês anterior, as informações necessárias para que os órgãos e serviços processadores das remunerações, gratificações ou outras prestações pecuniárias possam apurar a taxa de redução aplicável". Ora, a autarquia local, não instituiu qualquer procedimento no sentido de assegurar a obtenção de informação sobre outras remunerações pagas por outras entidades públicas a eleitos locais e trabalhadores da autarquia local, visando acautelar a aplicação da taxa de redução devida.

No contraditório, o ML informou que está a desenvolver o processo de atualização da Norma de Controlo Interno, cuja conclusão está prevista para julho de 2017, e que esteve a aguardar alterações importantes na área financeira municipal associadas à implementação do Sistema de Normalização Contabilística para a Administração Pública.

A autarquia também juntou à sua resposta cópia do Regulamento de Horários de Trabalho do Município e do Acordo Coletivo n.º 101/2015, relativo à Organização do Tempo de Trabalho, embora não haja

<sup>47</sup> Existia o Sistema de Gestão Documental (SGD), Sistema de Gestão de Pessoal (SGP), conjugado com os Sistemas de Beneficiários da ADSE (SBA) e de Taxas (TAX).

<sup>48</sup> Abono para falhas e reduções remuneratórias eleitos locais e trabalhadores.

<sup>49</sup> Artigos 8º-A e 34º, n.º 3.

evidência da aprovação do primeiro documento pelos órgãos do Município.

Deu conhecimento, ainda, que, em 2016, apresentou uma candidatura ao Programa Centro 2020 para implementação de ferramentas informáticas de desmaterialização no atendimento, nomeadamente a criação de um Balcão de Serviços Online, cuja conclusão está prevista para o ano de 2017.

(Anexo 13)

### **2.3.2. Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**

A CML aprovou, em reunião de 21/12/2009, o PGRCIC, que foi publicitado, interna e externamente, e enviado no dia 29 do mesmo mês ao Conselho de Prevenção da Corrupção. No entanto, este Plano não foi remetido à IGF.

O PGRCIC elenca um conjunto de medidas de prevenção nas áreas dos recursos humanos e do urbanismo, não contemplando, contudo, a calendarização da sua implementação, nem os meios específicos (humanos, financeiros e/ou materiais) a afetar para o efeito.

A implementação de algumas das medidas previstas no plano resultou da aplicação dos regimes jurídicos dos recursos humanos e do processo de certificação da qualidade na área do urbanismo.

Não há evidência de ter sido efetuada a monitorização do Plano, nem de relatórios sobre a sua execução.

(Anexo 12)

No contraditório, a autarquia juntou cópia do PGRCIC, que está disponível no seu *website*, e dos princípios éticos da Administração Pública adotados no Município, não tendo prestado qualquer informação sobre a falta de monitorização daquele Plano e de elaboração de relatórios sobre a sua aplicação.

(Anexo 13)

### 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

3.1. Conclusões		Pontos do relatório	3.2. Recomendações	
C1.	Relativamente ao controlo das despesas com pessoal, verificámos que, no abono das despesas de representação aos eleitos locais em regime de permanência a tempo inteiro, a CML não teve em conta a sua diminuição, por força da indexação ao vencimento daqueles eleitos locais, que foi reduzido em 5% e que, no caso dos dirigentes, não aplicou a redução prevista nas LOE. Dos montantes apurados (1 392,98 euros e 471,67 euros, respetivamente), falta repor a importância de 713,31 euros, relativa ao ano de 2012, pois o restante já prescreveu.	2.1.6.1. e 2.1.6.3.	R1	A CML deverá diligenciar a reposição, pelos eleitos locais e dirigentes, das verbas indevidamente pagas a título de despesas de representação, com referência ao ano de 2012, e enviar à IGF evidência dessa reposição, bem como a demonstração do cálculo efetuado.
C2.	A atribuição do abono para falhas a alguns trabalhadores não foi objeto de despacho o Presidente da CML a fundamentar a sua atribuição, nos termos legais, tendo em conta que as suas funções implicam o manuseamento de dinheiro.	2.1.9.3.	R2	O Presidente da CML deverá proferir despacho fundamentado, a definir as condições de atribuição do direito ao abono para falhas aos trabalhadores que exercem funções que implicam o manuseamento de dinheiro.
C3.	Algumas das autorizações para o exercício de funções, em acumulação, por parte dos trabalhadores ao serviço da autarquia, não foram objeto de reapreciação, face às alterações legais, entretanto, ocorridas.	2.1.5.	R3	Que o Presidente da CML reaprecie as situações de acumulação de funções pelos trabalhadores da autarquia, considerando, em especial, a salvaguarda do interesse público e a inexistência de funções concorrentes, similares ou conflitantes com as funções públicas.
C4.	Na vigência do PDM de 1993, alterado em 2010 e revisto em 2013, foi aprovado apenas um Plano de Pormenor, abrangendo 0,15% do território municipal.	2.2.1.	R4	O Município deverá promover a elaboração de PU e PP e a execução de unidades de execução, por serem os instrumentos de planeamento mais apropriados a ordenar a

3.1. Conclusões		Pontos do relatório	3.2. Recomendações	
				expansão urbana.
C5.	Em matéria de urbanismo, constatámos que o ML não dispunha de um sistema de informação que, de forma automática e agregada, fornecesse dados relevantes, designadamente, para a gestão urbanística e para o acompanhamento da execução dos planos municipais de ordenamento do território.	2.2.2.	R5	A CML deverá implementar um sistema de informação de apoio à gestão urbanística e ao acompanhamento da execução dos planos municipais de ordenamento do território, para garantia da eficiência e eficácia nesta área de atuação.
C6.	As taxas urbanísticas (297 mil euros) representaram apenas 3,1% do investimento municipal (9,5 M€) e a TMU (75,6 mil euros), que serve de contrapartida ao investimento realizado pelo Município com a realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas, correspondeu apenas a 0,8% daquele investimento, o que representa um valor muito baixo, para um instrumento destinado a custear o investimento municipal na urbanização.	2.2.3.1. a 2.2.3.3.	R6	Que os órgãos municipais procedam à revisão do valor das taxas urbanísticas e, em particular, da TMU, no sentido de reforçar o contributo daquelas taxas para o financiamento do investimento municipal na urbanização.
C7.	Apesar de esta situação já ter sido identificada em ação inspetiva anterior, continuaram a registar-se atrasos muito significativos na tramitação e conclusão dos processos de contraordenações urbanísticas.	2.2.8.	R7	Que a CML, em complemento das medidas já tomadas, de acordo com o contraditório, crie mecanismos de acompanhamento sistemático da situação dos processos de contraordenação e assegure a sua célere tramitação e decisão.
C8.	O ML não criou condições para a tramitação desmaterializada dos processos urbanísticos sujeitos a controlo prévio, nem para a	2.2.6.	R8	Que a CML delibere sobre as condições necessárias à tramitação desmaterializada dos processos de obras, bem como para a

3.1. Conclusões		Pontos do relatório	3.2. Recomendações	
	autoliquidação das taxas.			autoliquidação das taxas, de forma a agilizar aqueles processos e garantir a oportuna tomada de decisão.
C9.	A norma de controlo interno, aprovada em 2002, encontra-se desatualizada, face às alterações orgânicas e legais ocorridas e não inclui normas específicas em matéria de recursos humanos nem de urbanismo.	2.3.1.	R9	A CML deverá promover a atualização da norma de controlo interno, tendo em conta, designadamente, as alterações legislativas e orgânicas, entretanto ocorridas, de forma a melhorar a eficácia e eficiência da gestão autárquica.
C10.	O PGRCIC não foi enviado à IGF, nem contempla a calendarização das medidas de prevenção identificadas, para além de não ter sido objeto de monitorização, nem de relatórios sobre a sua execução.	2.3.2.	R10	Que a CML remeta às diversas entidades, incluindo a IGF, cópia das alterações/revisões que vier a aprovar ao PGRCIC e que assegure a sua monitorização e a elaboração de relatórios anuais sobre os resultados da sua aplicação.

#### 4. PROPOSTAS

Face ao que ficou relatado e ao teor das conclusões e recomendações antecedentes, formulam-se as seguintes propostas:

**4.1.** O envio do presente Relatório a S.E. o Secretário de Estado das Autarquias Locais, após homologação por S.E. o Secretário de Estado do Orçamento;

**4.2.** O envio do presente relatório e anexos, após homologação, ao Senhor Presidente da Câmara Municipal da Lousã, com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos do previsto na alínea o), do n.º 2, do artigo 35º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro;

**4.3.** Que a Câmara Municipal da Lousã, 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.

O presente trabalho foi realizado pela equipa constituída pelo Inspetor Luís Orlando Botelho Maia, sob a coordenação do Chefe de Equipa Multidisciplinar (CdE), António Manuel Moura Pega, e a direção do CdE em Direção de Projeto, Belmiro Augusto Morais.

À consideração superior

O Inspetor

Assinado de forma  
digital por LUIS  
ORLANDO CARDOSO  
BOTELHO MAIA  
Dados: 2017.02.17  
12:17:10 Z

Chefe de Equipa

ANTÓNIO MANUEL  
DE MOURA  
FERNANDES PEGA  
2017.02.17  
12:23:08 Z

## LISTA DE ANEXOS

<b>Anexo 1</b>	Execução orçamental da despesa com pessoal e aquisições de serviços - Anos de 2010 a 2012
<b>Anexo 2</b>	Evolução das despesas com pessoal - 2010/2012
<b>Anexo 3</b>	Indicadores Orçamentais - 2010/2012
<b>Anexo 4</b>	Evolução das Despesas com Pessoal 2013/2015
<b>Anexo 5</b>	Análise do Balanço Social - Contagem de efetivos segundo o grupo profissional (2010/2012)
<b>Anexo 6</b>	Análise do Balanço Social - Contagem de admissões e saídas (2010/2012)
<b>Anexo 7 (A a G)</b>	Cálculo das Reduções Remuneratórias - Eleitos locais e GAEL -junho de 2010 a dezembro de 2010
<b>Anexo 8 (A a M)</b>	Cálculo das Reduções Remuneratórias - Eleitos locais, GAEL e Trabalhadores - janeiro de 2011 a dezembro de 2011
<b>Anexo 9 (A a M)</b>	Cálculo das Reduções Remuneratórias - Eleitos locais, GAEL e Trabalhadores - janeiro de 2012 a dezembro de 2012
<b>Anexo 10</b>	Investimento Municipal na Urbanização
<b>Anexo 11</b>	Liquidação da TMU referente aos processos de obras nºs 87/2010 e 11/2011
<b>Anexo 12</b>	Apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
<b>Anexo 13</b>	Contraditório institucional – resposta da entidade auditada