

**CONTROLO DOS RECURSOS HUMANOS E
DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA NA
ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA**

Auditoria ao Município de Figueiró dos Vinhos

Relatório n.º 2109/2013



FICHA TÉCNICA

NATUREZA	Auditoria temática nas áreas dos recursos humanos e da contratação pública.
ENTIDADE AUDITADA	Município de Figueiró dos Vinhos.
FUNDAMENTO	A presente auditoria enquadra-se no Projeto "Controlo dos Recursos Humanos na Administração Local Autárquica", previsto no Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças para 2013.
ÂMBITO	Triénio 2010-2012.
OBJECTIVOS	<p>Na área dos Recursos Humanos, verificar a qualidade da despesa e dos pagamentos ao pessoal, atenta a sua legalidade, regularidade e racionalidade, bem como outros a boa gestão.</p> <p>Na área das Compras Públicas, avaliar a política de gestão das aquisições de bens e serviços e de empreitadas de obras públicas, na perspetiva da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira dos recursos públicos envolvidos.</p> <p>Ainda, na área das Compras Públicas, controlar os sistemas utilizados pelo Município, ao nível do cumprimento dos procedimentos legais aplicáveis e, sobretudo, das boas práticas, em termos de poupanças, ganhos de eficiência, eficácia, concorrência e transparência.</p>
METODOLOGIA	Aplicação do "Guião para Controlo das Despesas com Pessoal das Autarquias Locais", do "Guião para Controlo das Empreitadas de Obras Públicas das Autarquias Locais" e do "Guião para Controlo das Compras Públicas das Autarquias Locais".
CONTRADITÓRIO	Efectuado contraditório formal institucional ao Município de Figueiró dos Vinhos e pessoal ao anterior presidente e a dois Vereadores a tempo inteiro.
CICLO DE REALIZAÇÃO	De 16 de maio de 2013 a 13 de novembro de 2013.
DIRECÇÃO	IFD Manuela Garrido
EQUIPA	CdE Maria Amélia Monteiro Inspetor: Luis Maia

Nota: Os conceitos, termos e expressões geralmente utilizados pela IGF nos seus produtos de controlo constam do «Glossário Geral da IGF», disponível em A IGF/Normas de Boas Práticas, no site <http://www.igf.min-financas.pt>.

Este Relatório não poderá ser reproduzido, sob qualquer meio ou forma, nos termos da legislação em vigor.

PARECER:

*À consideração de
S. Ex.ª Sr.º Inspetor-Geral
com a V.ª concordância*

MÁRIO TAVARES DA SILVA
Subinspetor-geral
2013.18.27

*A consideração do Sr. Subinspetor-
Geral, Dr. Mário Rui Tavares de
Silva. Concordo com o vertido
no presente relatório, nomeada-
mente no que respeita às
conclusões extraídas (Item 3) e
às recomendações formuladas (Item
3- A a R). Propus os encaminhame-
ntos constantes do ponto 4.
Manuela Garrido
2013.12.18*

DESPACHO:

Concordo.

*À consideração de S. Ex.ª
O Senhor Secretário de
Estado Adjunto e do
Orçamento.*

16F, 6/03/2014

*P.º Inspetor-Geral
M. Isabel Castelo Silva*

M. ISABEL CASTELO SILVA
Subinspetora-Geral

Relatório N.º 2109/2013

MANUELA GARRIDO
Inspetora de Finanças Diretor

Processo n.º 2013/187/B1/785

**CONTROLO DOS RECURSOS HUMANOS E DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA NA
ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA**

SUMÁRIO EXECUTIVO

CONTEÚDOS

PÁG. 14	REDUÇÃO DAS DESPESAS DE PESSOAL ENTRE 2010 E 2012 (21%)
PÁG. 32	PAGAMENTOS INDEVIDOS DE DESPESAS DE REPRESENTAÇÃO A ELEITOS LOCAIS
PÁG. 48	FALTA DE PARECER PRÉVIO VINCULATIVO NOS CONTRATOS DE AQUISIÇÕES DE SERVIÇOS CELEBRADOS E RENOVADOS A PARTIR DE 2011
PÁG. 48	AUSÊNCIA DE APLICAÇÃO DE TAXAS DE REDUÇÃO NAS AQUISIÇÕES DE SERVIÇOS
PÁG. 43	INEXISTÊNCIA DE INFORMAÇÃO SOBRE OS CUSTOS UNITÁRIOS SUJEITOS À CONCORRÊNCIA

Tendo em conta as evidências obtidas (**vd. Anexos 1 a 12**), a análise e avaliação das mesmas e os resultados do procedimento de contraditório (**vd. Anexos 13 a 16**), as principais conclusões desta auditoria, que abrangeu o triénio 2010/2012, são, em síntese, as seguintes:

1. A despesa paga com pessoal, registou, no triénio 2010/2012, um **total superior a M€ 9** e um **decréscimo** de, aproximadamente, **21%**. Essa despesa representou **36% do total das despesas municipais** e **50% das despesas correntes**.

Diminuição das despesas de pessoal em 21% entre 2010 e 2012

2. As remunerações certas e permanentes representaram, no triénio, **78%** das despesas com pessoal, estando as restantes distribuídas por **encargos com a segurança social (21%)** e **abonos variáveis e eventuais (2%)**.

Predomínio das remunerações certas e permanentes

3. O número de trabalhadores ao serviço do Município diminuiu cerca de 9%, entre 2010 e 2012, por força, sobretudo, da redução dos trabalhadores contratados a termo resolutivo certo (72%).

Redução do total de trabalhadores (9%)

4. A CMFV, entre jun/2010 e jun/2013, no **cálculo das despesas de representação dos eleitos locais**, não observou o art. 12º da Lei 12-A/2012, de que resultou um **pagamento indevido** no total de € 1 018,95, **mantendo-se por repor o montante de € 968,68**.

Pagamentos indevidos a eleitos locais

5. O parecer prévio vinculativo dos contratos de prestação de serviços de avenças celebrados e renovados em 2011 foi, a título de ratificação-sanação, emitido em 2012, não se justificando a declaração de nulidade.

Ausência de parecer prévio vinculativo em 2011

6. Foram ilegalmente efetuados pagamentos de € 36 141,42 de compensações pela cessação de contratos de trabalho a termo certo, porquanto a respetiva caducidade não era imputável à autarquia local.

Pagamento ilegal de compensações pela cessação de contratos de trabalho a termo certo

7. A acumulação de funções autorizadas não foi revista nem foram desencadeados **procedimentos que visassem o controlo das reduções remuneratórias a aplicar aos trabalhadores e eleitos**

Ausência de controlo das taxas de redução em caso de

locais, nos termos estabelecidos nos n.ºs 2 e 3 do artº 19º da LOE 2011.

8. No triénio 2010/2012, a **despesa com 9 empreitadas de obras públicas, num total de MC 1,246**, representou cerca de **32% das despesas de capital e de 9% da despesa total do município**. Não houve qualquer adjudicação em 2012.

9. Não existia uma **base de dados ou outro suporte de informação**, que permita efetuar **comparações entre custos unitários** ou calcular a variação média dos custos unitários de obras, bens e serviços similares, facto que **compromete a avaliação da razoabilidade dos custos suportados, e consequente qualidade da despesa pública realizada, bem como dos preços estimados sujeitos à concorrência**.

10. Das 9 empreitadas de obras públicas efetuadas no triénio, 6 encontravam-se concluídas até jul/2013, **não se registando trabalhos a mais nem revisões de preços**, embora existam **trabalhos a menos em 2**. No entanto, registaram-se várias situações de **suspensão e prorrogação dos prazos, devidas à necessidade de alterações dos projetos**.

11. Registaram-se **atrasos significativos nos pagamentos**, face ao prazo contratualmente estabelecido, na **generalidade dos processos de empreitada de obras públicas (266 dias) e de aquisição de bens e serviços**.

12. No triénio de 2010 a 2012, a **despesa com compras públicas, ascendeu a um total de MC 7,33**, e teve um peso relativo de **28,65% na despesa municipal**.

13. As aquisições de serviços **não foram precedidas de parecer prévio vinculativo da CM**, em incumprimento da LOE/2011, **tendo a respetiva regularização sido promovida em 2013**, no decurso da presente auditoria.

acumulação de funções públicas

Empreitadas de obras públicas adjudicadas num total de MC 1,246

Inexistência de informação de apoio à decisão em matéria de custos unitários

Execução física e financeira com atrasos e desvios face ao previsto

Inobservância sistemática dos prazos de pagamento

Despesa em compras públicas, num total de MC 7,33

Ausência de parecer prévio vinculativo

14. O Município, em 2011 e 2012, não procedeu às reduções dos valores pagos nos contratos de aquisições de serviços, não observando, assim, os art.ºs 22º da LOE/2011 e 26º da LOE/, facto que se traduziu em pagamentos indevidos num total de € 2 331,82 em 2011 e de € 5 594,74, em 2012, a que corresponde despesa ilegal num total de € 7 926,56, entretanto regularizada no decurso da auditoria.

15. Do valor total das empreitadas adjudicadas no triénio, 90% seguiram a modalidade do ajuste direto e 10% do concurso público. As aquisições de bens e serviços seguiram igual tendência, ao registarem quase 87% do total dos 37 procedimentos.

16. Foram observadas, na generalidade, as normas aplicáveis à contratação pública, quer relativamente às empreitadas de obras públicas, quer às aquisições de bens e serviços.

17. A norma de controlo interno dos serviços municipais, aprovada em 8/ago/2002, encontrava-se desatualizada, relativamente às áreas auditadas, face a alterações legislativas e regulamentares subsequentes, algumas destas de iniciativa do Município.

18. A atribuição e utilização de telemóveis não está formalmente documentada por regulamento ou determinações nesse sentido.

19. O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC) exige uma atualização, de modo a acomodar os resultados obtidos na sua implementação.

20. O Município mostrou generalizada concordância com as conclusões e recomendações e iniciou a implementação da sua maioria.

Pagamentos indevidos num total de m€ 7,9 por falta de aplicação da taxa de redução nas aquisições de serviços

Predomínio do ajuste direto na contratação pública

Regularidade da contratação pública

Desajustamento da norma de controlo interno à realidade municipal e legislativa

Ausência de normas na utilização de telemóveis

Desatualização do PGRIC

Implementação de recomendações

QUADRO SÍNTESE DOS RESULTADOS DA AUDITORIA
MATÉRIAS EM QUE REGISTRARAM DIVERGÊNCIAS DE ENTENDIMENTO

OBSERVAÇÕES/CONCLUSÕES	Ref. Item	RECOMENDAÇÕES	Ref. Item	POSIÇÃO DA ENTIDADE AUDITADA (Anexo 13)	POSIÇÃO DA IGF	VALOR CORRECÇÕES (C)
As reduções remuneratórias que recaíram sobre as remunerações dos eleitos locais apresentam incorreções, não tendo incidido sobre as despesas de representação, facto que se traduziu em pagamentos indevidos num total de C 1 018,95.	3.1.20.	Deverá ser diligenciada a reposição, pelos autarcas, do valor indevidamente pago no montante global de C 1 018,95.	D	Discorda do entendimento da IGF, considerando que a redução estabelecida no artº 11º da Lei 12-A/2010, incide apenas sobre a remuneração base.	Mantém-se o entendimento e encaminha-se para o Tribunal de Contas, com vista ao apuramento de responsabilidade financeira reintegratória.	C 968,68

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	8
LISTA DE FIGURAS	9
1 INTRODUÇÃO.....	10
1.1 FUNDAMENTO	10
1.2 OBJETIVOS	10
1.3 ÂMBITO	11
1.4 METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS.....	12
1.5 CONTRADITÓRIO.....	13
2 RESULTADOS DA AÇÃO	14
2.1 EVOLUÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS	14
2.1.1 ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DA DESPESA.....	14
2.1.2 ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA DOS SERVIÇOS	17
2.1.3 COMPETÊNCIAS.....	19
2.1.4 SERVIÇOS INTERVENIENTES	19
2.1.5 SOFTWARE	20
2.1.6 LEGALIDADE DAS DESPESAS COM PESSOAL	20
2.1.7 CUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE REMESSA À DGAL DA INFORMAÇÃO RELATIVA AO PESSOAL, BEM COMO A FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO PRESTADA	36
2.2 EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS	36
2.2.1 DEFINIÇÃO DA AMOSTRA.....	36
2.2.2 COMPETÊNCIAS.....	37
2.2.3 CARATERIZAÇÃO DA DESPESA COM EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS NA DESPESA MUNICIPAL	37
2.2.4 CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO DAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS.....	40
2.2.5 RAZOABILIDADE DOS CUSTOS DAS OBRAS PÚBLICAS.....	43
2.3 AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS	44
2.3.1 DEFINIÇÃO DA AMOSTRA.....	44
2.3.2 COMPETÊNCIAS.....	45
2.3.3 PROCESSOS DE COMPRAS PÚBLICAS	45
2.3.4 CARATERIZAÇÃO DA DESPESA COM COMPRAS PÚBLICAS NA DESPESA MUNICIPAL.....	46
2.3.5 EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS CONTRATOS	47
2.3.6 ASPETOS DE LEGALIDADE NAS COMPRAS PÚBLICAS	48
2.4 SISTEMA DE CONTROLO INTERNO E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS.....	51
2.4.1 REGULAMENTO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO	51
2.4.2 PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS	53
3 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	54
4 PROPOSTAS	62
LISTA DE ANEXOS.....	63

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADSE	Direção-Geral de Proteção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública
AIRC	Associação Informática da Região Centro
AM	Assembleia Municipal
Al.^a	Alínea
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CM	Câmara Municipal
CCP	Código dos Contratos Públicos
DGAL	Direção Geral da Administração Local
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
€	Euro
GAEL	Gabinete dos Eleitos Locais
IGAL	Inspeção-Geral da Administração Local
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IRS	Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Singulares
LAL	Lei das Autarquias Locais
LOE	Lei do Orçamento de Estado
LVCR	Regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas
MFV	Município de Figueiró dos Vinhos
PC	Presidente da Câmara
PGRICIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
ROSM	Regulamento Organizacional dos Serviços Municipais
RCTFP	Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas
ROSM	Regulamento da Organização dos Serviços Municipais
SBA	Sistema Beneficiário da ADSE
SCA	Sistema de Contabilidade Autárquica
SGD	Sistema de Gestão Documental
SGP	Sistema de Gestão de Pessoal
SPO	Sistema de Processos de Obras
SIADAP	Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública
SORH	Subunidade Orgânica dos Recursos Humanos
SS	Segurança Social
TAX	Taxas
UOAF	Unidade Orgânica Administrativa e Financeira
UOOM	Unidade Orgânica das Obras Municipais

LISTA DE FIGURAS

Quadros

Quadro 1 – Peso da Despesa com Pessoal na Despesa Municipal (total e corrente).....	14
Quadro 2 – Distribuição dos Trabalhadores por Relação Jurídica de Emprego (Triénio 2010/2012)	18
Quadro 3 – Distribuição dos Trabalhadores por Categoria/Função (Triénio 2010/2012)	19
Quadro 4 – Reposição de Montantes – Eleitos Locais	33
Quadro 5 – Amostra das Empreitadas por Procedimento	37
Quadro 6 – Peso da Despesa com Empreitadas de Obras Públicas – 2010/2012	37
Quadro 7 – Processos de Obras Públicas – 2010/2012	38
Quadro 8 – Adjudicações por Tipo de Procedimento – 2010/2012	38
Quadro 9 – Distribuição da Despesa por Empreiteiro-2010/2012.....	39
Quadro 10 – Adjudicações por Tipo de Obra – 2010/2012	40
Quadro 11 – Concursos públicos/Ajustes diretos analisados.....	40
Quadro 12 – Estado das Obras Adjudicadas entre 2010/2012	43
Quadro 13 – Processos de Obras concluídas com Trabalhos a Mais e a Menos – 2010/2012.....	43
Quadro 14 – Custos Médios Unitários das Obras da Amostra	44
Quadro 15 – Amostra de Aquisições de Bens por Procedimento (valor=/+ € 5.000)	45
Quadro 16 – Amostra de Aquisições de Serviços (valor =/+ € 5.000)	45
Quadro 17 – Peso da Despesa com Compras Públicas na Despesa Municipal – 2010/2012.....	47
Quadro 18 – Processos de Aquisições de Bens e Serviços – 2010/2012.....	47

Gráficos

Gráfico 1 – Estrutura e Evolução da Despesa de Pessoal (2010/2012)	15
Gráfico 2 – Valor Percentual das Despesas com Pessoal (Abonos variáveis e eventuais) 16	
Gráfico 3 – Estrutura dos Abonos Variáveis ou Eventuais – 2010/2012	25

1 INTRODUÇÃO

1.1 Fundamento

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

No âmbito da ação, foi também auditada a área da contratação pública, nas vertentes da aquisição de bens e serviços e das empreitadas de obras públicas.

1.2 Objetivos

Esta ação ao Município de Figueiró dos Vinhos (MFV) teve como **objetivos gerais**:

Na área dos **Recursos Humanos**, verificar a qualidade da despesa e dos pagamentos ao pessoal, tendo em conta a sua legalidade, regularidade e racionalidade, bem como outros aspetos relacionados com aquela despesa.

Na área das **Compras Públicas**, avaliar a política de gestão das aquisições de bens e serviços e de empreitadas de obras públicas, na perspetiva da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira dos recursos públicos envolvidos.

Ainda, na área das **Compras Públicas**, controlar os sistemas utilizados pelo Município, ao nível do cumprimento dos procedimentos legais aplicáveis e, sobretudo, das boas práticas, em termos de poupanças, ganhos de eficiência, eficácia, concorrência e transparência.

Constituindo, na **área dos Recursos Humanos**, os seus **objetivos específicos**:

- a) **Objetivo 1** – Analisar a evolução dos recursos humanos, bem como da despesa com pessoal do Município, tendo em conta as atividades desenvolvidas diretamente pelos seus serviços municipais e com recurso a outras entidades (públicas ou privadas).
- b) **Objetivo 2** – Avaliar o sistema de controlo interno de modo a apreciar sumariamente os procedimentos de controlo interno instituídos em matéria de despesas com pessoal.
- c) **Objetivo 3** – Verificar a legalidade e regularidade das despesas e outros pagamentos em geral ao pessoal, incluindo avenças e tarefas, tendo em conta as normas legais que disciplinam a autorização da realização e do pagamento dessas despesas, bem como o regime das acumulações de funções.
- d) **Objetivo 4** – Concluir sobre a aplicação das reduções incidentes sobre as remunerações dos eleitos locais e dos membros dos respetivos gabinetes de apoio (2010 a 2012), bem como dos trabalhadores (2011 e 2012).
- e) **Objetivo 5** – Aferir da legalidade e regularidade, incluindo os prazos de entrega, das retenções e descontos obrigatórios incidentes sobre as remunerações dos

trabalhadores, bem como das contribuições obrigatórias para a segurança social da responsabilidade da autarquia.

- f) **Objetivo 6** – Atestar do cumprimento, pela autarquia local, da obrigação de remessa à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) da informação relativa ao pessoal, bem como a fiabilidade da informação prestada.

Na **área da Contratação Pública**, constituíram os seus **objetivos específicos**:

- a) **Objetivo 1** – Analisar os procedimentos pré-contratuais adotados e a execução dos contratos;
- b) **Objetivo 2** – Verificar os desvios na execução física (prazos, bens e serviços e trabalhos) e financeira das empreitadas e aquisições de bens e serviços;
- c) **Objetivo 3** – Aferir o controlo físico dos trabalhos e dos bens e serviços;
- d) **Objetivo 4** – Apurar os custos médios unitários das empreitadas e aquisição de bens e serviços analisados, por comparação do histórico dos custos médios unitários de obras municipais do mesmo tipo;
- e) **Objetivo 5** – Identificar os bens e serviços em que, tendo em conta o seu objeto e as suas características, os respetivos preços sejam suscetíveis de comparação noutros municípios ou no catálogo de aprovisionamento da Central de Compras no catálogo de aprovisionamento da Central de Compras do Estado;
- f) **Objetivo 6** – Avaliar o sistema de compras públicas instituído no município, de modo a concluir-se que no processo de compras públicas são respeitadas as normas legais e as boas práticas, em termos de poupanças e ganhos de eficiência, eficácia, concorrência e transparência, bem como os prazos legais ou contratuais de pagamento; e
- g) **Objetivo 7** – Testar a fiabilidade da informação contabilística que serve de base ao apuramento do prazo médio de pagamento a fornecedores.

Além dos objetivos descritos, foi também objeto da presente ação a aferição da existência, **aplicação** e monitorização do **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da autarquia** (PGRIC), com especial incidência nas áreas temáticas em análise nesta auditoria.¹

1.3 Âmbito

1.3.1 Funcional

A presente auditoria incidiu sobre o MFV, com particular destaque na Unidade Orgânica Administrativa e Financeira (UOAF) e na Unidade Orgânica das Obras Municipais (UOOM)

¹ Em conformidade com os procedimentos constantes do Despacho 9/2010, do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

e, em especial, em alguns dos serviços que as integram e que têm sob a sua responsabilidade direta os Recursos Humanos, as Obras Públicas e o Aprovisionamento/Aquisições de Bens e Serviços.

1.3.2 Temporal

A auditoria, proeminentemente, abrangeu o triénio de 2010 a 2012.

1.4 Metodologia e Condicionais

O desenvolvimento da ação obedeceu aos procedimentos de controlo previstos no "Guião para Controlo das Despesas com Pessoal das Autarquias Locais"², no "Guião para Controlo das Empreitadas de Obras Públicas das Autarquias Locais"³ e no "Guião para Controlo das Compras Públicas das Autarquias Locais"⁴, com as devidas adaptações e atualizações, o que implicou, designadamente:

- ✓ Levantamento e análise preliminar, na autarquia, da informação financeira e outra relevante para a auditoria (procedimentos e circuitos administrativos, financeiros e contabilísticos);
- ✓ Levantamento do universo a auditar e análise preliminar do sistema de controlo instituído, incluindo a identificação dos procedimentos utilizados e dos respetivos intervenientes;
- ✓ Seleção das amostras nas áreas auditadas;
- ✓ Realização de testes de conformidade e substantivos, envolvendo, nomeadamente, os processos relativos à realização de despesas com pessoal e aos respetivos pagamentos, bem como a verificação das retenções, dos descontos e das contribuições obrigatórias;
- ✓ Realização de testes de conformidade e substantivos relativamente aos processos de contratação pública (aquisições de bens e serviços e **empreitadas**) visando, em especial: a verificação da aplicação dos princípios da legalidade, da transparência e da concorrência na fase pré-contratual, a verificação da limitação legal aos convites à mesma entidade, no âmbito do ajuste direto sem recurso a critérios materiais, a quantificação e análise dos trabalhos a mais e dos trabalhos devidos a erros e omissões do projeto da obra, a análise dos desvios no prazo de execução das empreitadas e do seu impacto financeiro na conta da empreitada, nomeadamente, em termos de revisões de preços, a evidência da fiscalização das obras e, finalmente, a verificação da razoabilidade dos custos médios unitários das obras selecionadas.

² A que se referem as Informações 1106/2011, 137/2012 e 105/2013, aprovadas, respetivamente, por despachos superiores, de 11/jan/2012, 30/jan/2012 e 5/fev/2013.

³ De acordo com a Informação 1827/2010 da IGF, aprovada por despacho superior, de 21/mar/2011.

⁴ Segundo a Informação 1833/2009 da IGF, aprovada por despacho superior, de 15/abr/2010.

Os principais **referenciais de análise** considerados na execução da presente ação foram, fundamentalmente, o quadro legal e contratual aplicável, o sistema de controlo interno e as boas práticas.

As **técnicas de auditoria** utilizadas consistiram, essencialmente, na análise documental, incluindo as peças de cada um dos processos de contratação pública da amostra, no tratamento e análise de dados contabilísticos e outra informação relevante e na realização de entrevistas informais.

1.5 Contraditório

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

No âmbito do citado procedimento, o Município de Figueiró dos Vinhos enviou a respetiva resposta⁵, a qual integra o presente relatório, bem como três documentos de contraditório pessoal, elaborados pelos, então, Senhor Presidente da CMFV, _____, e Senhores Vereadores, _____ e _____.

ANEXOS 13 A 16

Da análise da resposta do MFV (**Anexo 13 composto por 145 fls**), resulta que o mesmo manifestou, em geral, **a sua concordância com o entendimento desta IGF, acolhendo a quase totalidade das asserções da presente auditoria**, facto, aliás, evidenciado através dos documentos que juntou como Anexos A a AD (cfr. Anexo13, fls. 31 a fls 145), nomeadamente, no que se refere aos itens 2.1.5, 2.1.6.5., 2.1.6.10., 2.1.6.11.2., 2.1.8.1., 2.2.3.3., 2.2.4.1., 2.2.4.2., 2.2.5., 2.3.3., 2.3.6., 2.4.1. e 2.4.2..

No que se refere à matéria vertida no item 2.3.6., o MFV remeteu elementos complementares que permitiram aferir, com rigor, as prestações de serviços sujeitas a redução em 2011 e 2012 (Anexo 13, fls 15 a 30 e 69 a 145).

Não **mereceu, contudo, concordância e correspondente reposição dos pagamentos indevidos, pelo MFV**, a interpretação do n.º 2 do artº 11.º da Lei 12-A/2010, de 30/jun, constante do item 2.1.6.1.11.1., no que se refere à **incidência da taxa de redução de 5% sobre o montantes das despesas de representação auferidas pelos eleitos locais** e que teve reflexos no apuramento dos montantes

⁵ Através do ofício 3123 de 4/dez/2013, entrado nesta IGF sob a Eg 052126, de 6/dez/2013, e as mensagens eletrónicas EEL 03679 a EEL 03682, de 5/dez/2013.

remuneratórios sujeitos a redução, nos termos previstos nas Leis do Orçamento do Estado para 2011, 2012 e 2013.

Aliás, e excetuando o Vereador _____, que repôs a quantia indevidamente recebida, de € 50,27, e meramente para efeitos de extinção de responsabilidade financeira reintegratória, o Presidente da CMV, então em exercício, _____ e o Vereador _____, acompanharam, com os mesmos argumentos da autarquia, a discordância quanto à aplicação do referido preceito legal às despesas de representação.

As aludidas respostas da autarquia e dos eleitos locais serão expressamente referidas, no presente relatório, sempre que se considere pertinente.

2 RESULTADOS DA AÇÃO

2.1 Evolução dos recursos humanos

2.1.1 Estrutura e evolução da despesa

No triénio 2010/2012, a **despesa com pessoal**⁶, no montante total de € 9 141 836, **representou, em média, 36% da despesa municipal (45%, em 2010, 29%, em 2011 e 38%, em 2012) e 50% da despesa corrente (63%, em 2010, 40%, em 2011, e 51%, em 2012).**

A despesa com pessoal passou de € 3 252 496 para € 3 318 429, entre 2010 e 2011 e de € 3 318 429 para € 2 570 910, entre 2011 e 2012, o que representou uma redução no triénio de € 681 586 (um ligeiro aumento de 2,03% entre os dois primeiros anos e uma redução de 22,53% entre o primeiro ano e 2012), tal como se evidencia no quadro seguinte:

Quadro 1 – Peso da Despesa com Pessoal na Despesa Municipal (total e corrente)

DESIGNAÇÃO	MONTANTES (€)			PESO DAS DESPESAS COM PESSOAL NAS DESPESAS MUNICIPAIS							
	2010	2011	2012	2010		2011		2012		Triénio	
	DT	DC		DT	DC	DT	DC	DT	DC	DT	DC
DESPEZA TOTAL PAGA (DT)	7 153 493	11 572 946	6 853 161								
DESPEZA CORRENTE PAGA (DC)	5 133 391	8 226 874	5 036 564	45%	63%	29%	40%	38%	51%	36%	50%
DESPESAS COM PESSOAL	3 252 496	3 318 429	2 570 910								

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

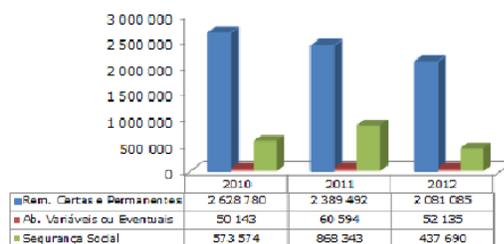
ANEXOS 1 A 2

⁶ As despesas com pessoal incluem todos os pagamentos efetuados aos eleitos locais e aos trabalhadores detentores de uma relação jurídica de emprego público, independentemente da modalidade de constituição dessa relação jurídica. 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.

A despesa com pessoal registou um ligeiro aumento de 2,03% entre os dois primeiros anos e uma redução de 22,53% entre 2010 e 2012. No triénio em análise, a despesa com pessoal representou 36% no total das despesas municipais e de 50% das despesas correntes.

O seguinte gráfico revela a estrutura da despesa com pessoal no período temporal em análise – 2010/2012 – e a respetiva evolução:

Gráfico 1 – Estrutura e Evolução da Despesa de Pessoal (2010/2012)



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

As remunerações certas e permanentes evidenciaram-se no universo das despesas com pessoal, com especial reporte ao pessoal em regime de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, representando, aproximadamente, no triénio, cerca de 78% destas despesas.

ANEXOS 1 E 2, PONTOS 2 E 29

As remunerações certas e permanentes decresceram entre os anos de 2010, 2011 e 2012, respetivamente em 9,10% e 12,91%, tendo, no triénio, registado uma redução de 21%.

Este decréscimo ocorreu, genericamente, em quase todas as rubricas de remunerações certas e permanentes, exceto no que se refere às remunerações pagas aos titulares de órgãos autárquicos, que foram superiores em 2011, quer em relação ao ano de 2010 quer em relação ao de 2012.

Em relação a 2010, a despesa com o **pessoal em regime de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado aumentou em 2011 (1,14%) e em 2012 (2,5%), assim como a despesa com o pessoal em regime de tarefa e avença que também aumentou em 2011 (11,32%) e em 2012 (18,18%).**

ANEXOS 1 E 2, PONTOS 1, 2, 4 E 29

Nos 3 anos analisados, as **despesas com a segurança social, no total das despesas com pessoal, representaram 20,56%** e traduziram-se num acréscimo de cerca de 51,39%, entre 2010 e 2011, a que correspondeu um aumento, em termos absolutos, de € 294 769,61, tendo, contudo, no triénio, reduzido 24%.

ANEXOS 1 E 2, PONTO 63

Os 1,78% da despesa com pessoal respeitante a abonos variáveis e eventuais, que diminuíram entre 2011 e 2012 em cerca de € 8 459, **registaram um aumento, entre 2010 e 2011, de 20,84% e de € 10 452**, embora no triénio, o acréscimo se tenha cifrado em cerca de 4%.

O valor destes abonos registou um acréscimo no triénio, passando de € 50 142,72 para € 60 594,46 e € 52 135,43, entre 2010 e os dois seguintes anos, respetivamente.

A despesa paga pelo município, neste particular, não se afigura muito expressiva, apresentando uma dimensão, em termos absolutos de € 162 872,61, representando no universo da despesa com pessoal um valor percentual de 2% desta despesa, como se afere do gráfico a seguir descrito:

Gráfico 2 – Valor Percentual das Despesas com Pessoal (Abonos variáveis e eventuais)



Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa – 2010-2012

ANEXOS 1 E 2, PONTO 47

Tendo, ainda, em atenção os **indicadores** do período em análise – 2010/2012, a evolução das despesas com pessoal⁷ revela que:

- ✓ O **peso das despesas com pessoal per capita**, embora com um ligeiro aumento em 2011 face ao ano anterior, **diminuiu no triénio**, passando de € 527 para € 417;
- ✓ O **custo médio de cada trabalhador (incluindo avenças e tarefas)**, na despesa com pessoal, cresceu de **€ 17 301, em 2010**, para **€ 18 855, em 2011** e reduziu **em 2012 para € 15 212**;
- ✓ **A relação população/trabalhador do município subiu ligeiramente de 33 para 37**, entre os 3 anos que vimos referindo, facto que se explica pela redução sistemática do total de trabalhadores e a falta de variação do total de habitantes

⁷A quantificação do número de trabalhadores ao serviço da autarquia em cada um dos anos analisados foi extraída do Balanço social respetivo.

do município;

- ✓ As **despesas com remunerações certas e permanentes dos trabalhadores das atividades objeto de transferência ou contratualização no domínio da educação da competência da administração central para as autarquias locais**, nestes últimos três anos, tiveram **uma redução em 2011** e um **ligeiro aumento em 2012**, de, respetivamente, 18 p.p e 15 p.p.;
- ✓ Por sua vez, **o peso das remunerações pagas pelas aludidas atividades representaram**, respetivamente, **naqueles mesmos anos, 4,17%, 3,09% e 3,79% no total das remunerações certas e permanentes do município.**

ANEXO 3, EM ESPECIAL OS INDICADORES 11 A 15

As remunerações certas e permanentes, no período de 2010/2012, assumem uma particular preponderância no universo das despesas com pessoal, representando 78% destas despesas, muito embora registem um decréscimo entre 2010 e 2012.

O impacto das despesas com a segurança social, no total das despesas com pessoal, atinge cerca de 21%, revelando um acréscimo no ano 2011 em relação aos dois restantes anos.

Os abonos variáveis ou eventuais, embora menos expressivo que nas despesas com a segurança social, registaram um aumento em 2011 comparativamente a 2010 e a 2012.

Ainda sobre a evolução das despesas no primeiro trimestre 2013, comparativamente com o primeiro trimestre de 2012, permite-nos concluir que:

Em 2013, em relação ao período homólogo do ano anterior (1.º trimestre), **o MFV aumentou as despesas com pessoal em cerca de € 49 917,16**, ou seja, 8,2%. Neste mesmo período, o valor com maior expressão, que contrariou a tendência do aumento verificado, foi a redução das despesas com aquisição de serviços em € 109 259,21 (-45,6%)⁸.

ANEXO 4

No 1º trimestre de 2013, comparativamente com o período homólogo de 2012, o MFV aumentou as despesas com pessoal em cerca de € 49 917,16, o que corresponde a um acréscimo de 8,2%.

2.1.2 Organização e Estrutura dos Serviços

A estrutura orgânica, o organograma e o regulamento organizacional dos serviços municipais, aprovados em sessão da Assembleia Municipal de Figueiró dos Vinhos (AMFV), entraram em vigor a 1/jan/2013⁹.

⁸ Mapas de execução orçamental por trimestre.

⁹ A atual estrutura organizacional e respetivo regulamento, foram aprovados pela CM e AM de Figueiró dos Vinhos, respetivamente, em 12 e 21/dez/2012, e publicados no DR, II.ª Série, n.º 96, de 20/mai/2013, e n.º 106, de 3/jun/2013, que revogaram a, até então vigente, estrutura orgânica e regulamento, publicados no DR, 2.ª Série, n.º 212, de 2/nov/2011 e n.º 6, de 10/jan/2011.

A organização dos serviços municipais obedece ao modelo de estrutura orgânica do tipo hierarquizada, constituída por 3 unidades orgânicas de carácter flexível, 1 das quais (chefe de divisão) se encontra ocupada, e de várias subunidades orgânicas, no cumprimento do DL 305/2009, de 23/out e na observância da Lei 49/2012, de 25/ago¹⁰.

A aprovação da nova estrutura orgânica assegurou o cumprimento da obrigação imposta pela Lei 49/2012, de 29/ago, quanto à redução do número dos dirigentes, designadamente pelos art.ºs 8º a 10º, em conjugação com o art.º 25º, todos do diploma em referência.

Conforme os elementos fornecidos pelos Serviços de Pessoal, relativamente ao Balanço Social, o pessoal afeto ao MFV está repartido do seguinte modo e registou a seguinte evolução:

Quadro 2 – Distribuição dos Trabalhadores por Relação Jurídica de Emprego (Triénio 2010/2012)

RELAÇÃO JURÍDICA	N.º DE TRABALHADORES			VARIACÃO ENTRE 2010 E 2012 (%)
	2010	2011	2012	
Comissão de Serviço	1	1	1	0%
Contrato de Trabalho em Funções Públicas por Tempo Indeterminado	147	156	153	4%
Contrato de Trabalho em Funções Públicas a Termo Resolutivo Certo	32	12	0	-72%
Contrato de Trabalho em Funções Públicas a Termo Resolutivo Incerto	0	0	0	0%
Prestações de Serviço	3	3	3	0%
Outras Situações	5	4	3	-40%
TOTAL	188	176	109	-10%

Fonte: Balanços Sociais de 2010, 2011 e 2012

O quadro antecedente demonstra que o MFV, no triénio de 2010/2012, reduziu em cerca de 10%, o pessoal que tem ao seu serviço, onde se incluem os prestadores de serviços.

Como nota de destaque, apenas que, entre 2010 e 2012, os contratados em funções públicas por tempo indeterminado aumentaram em 4%, enquanto os contratados em funções públicas a termo resolutivo certo, diminuíram em 72%.

Para além disso, foi observada a regra que limita a admissão de um trabalhador por duas saídas.

ANEXOS 5 e 6

Do universo dos trabalhadores ao serviço da autarquia, ou seja, não incluindo os eleitos locais e prestadores de serviços, apurou-se que, em 2012, os assistentes operacionais eram os mais representativos, seguindo-se os técnicos superiores e os assistentes técnicos, respetivamente, em número de 90, 37 e 32. Entre os anos de 2010 e 2012, a totalidade dos trabalhadores reduziu em 9%, tendo a maior expressão nos assistentes

¹⁰ Diplomas que estabelecem o regime jurídico da organização dos serviços das autarquias locais (RJOSAL) e o Estatuto do Pessoal Dirigente para as Autarquias Locais.

operacionais, que se traduziu em 14%, conforme o quadro seguinte espelha:

Quadro 3 – Distribuição dos Trabalhadores por Categoria/Função (Triénio 2010/2012)

CARGO/CARREIRA	N.º DE TRABALHADORES EM FUNÇÕES PÚBLICAS			VARIÇÃO NO TRIÉNIO (%)	
	2010	2011	2102		
DIRIGENTE	Superior	0	0	0	0%
	Intermédio	1	1	1	0%
CARREIRAS GERAIS	Técnico Superior	38	35	37	-3%
	Assistente Técnico	33	33	32	-3%
	Assistente Operacional	105	97	90	-14%
OUTRAS FUNÇÕES	Bombeiro	0	0	0	0%
	Informática	0	0	0	0%
	Polícia Municipal	0	0	0	0%
	Outros (a)	3	3	3	0%
TOTAL		180	169	163	9%

Fonte: Balanços Sociais de 2010, 2011 e 2012

ANEXO 5

O MFV reduziu em 10% o número de trabalhadores, no triénio 2010/2012, considerando os prestadores de serviços, redução esta que, no conjunto de todos os trabalhadores, teve mais expressão nos assistentes operacionais (14%). No universo dos trabalhadores em funções públicas, os contratados a termo resolutivo certo diminuiu, naqueles mesmos anos, em cerca de 72%

2.1.3 Competências

Em matérias de gestão e direção dos recursos humanos afetos aos serviços municipais, o Presidente do órgão executivo detém, nos termos do art.º 68.º, n.º 2, al. a), da LAL,¹¹ competências próprias, não tendo o Presidente da Câmara Municipal de Figueiró dos Vinhos (PCMFV) delegado quaisquer competências nesta matéria¹².

Não há dirigentes a ocupar a unidade que tem a seu cargo os recursos humanos.

Em matéria de Recursos Humanos, o PCMFV não delegou nos Vereadores quaisquer competências próprias.

2.1.4 Serviços Intervenientes

O Regulamento Organizacional dos Serviços Municipais (ROSM) já se encontrava

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

¹² Ao abrigo e no uso da prerrogativa do art.º 68.º, n.ºs 1 e 2 e art.º de 69.º, n.º 2, ambos da LAL.

2.1.6.2 Despesa com admissões de pessoal, alterações de posicionamento remuneratório e prémios de desempenho

A orçamentação e gestão das despesas com pessoal, no que concerne aos anos de 2010¹⁸ e 2011 – art.º 5.º do DL 209/2009 de 3/set e art.º 7.º da LVCR, revelam que os montantes máximos previstos com cada um dos encargos descritos do n.º 1 da al.ª b), do referido art.º 7.º, respeitantes ao recrutamento de “...trabalhadores necessários à ocupação de postos de trabalho previstos, e não ocupados, nos mapas de pessoal aprovados e, ou, com alterações do posicionamento remuneratório...” se encontram devidamente especificados (rubricas 01.01.04.04. e 01.01.06.04.).

A orçamentação e gestão das despesas com pessoal revelam que os montantes máximos previstos com cada um dos encargos legalmente admitidos se mostram devidamente especificados na adequada rubrica orçamental.

2.1.6.3 Contratos de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado

No período temporal a que se reporta a presente auditoria, foram abertos 16 procedimentos concursais, para a constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado para 26 postos de trabalho (técnicos superiores, encarregados operacionais, assistentes operacionais, assistentes técnicos e 1 coordenador técnico).

A amostra incidu sobre 6 procedimentos, abrangendo 13 postos de trabalho, representativos de 38% e 50% do universo, respetivamente.

Da análise realizada, verificou-se a observância das exigências legais e/ou regulamentares, designadamente, quanto à redução a escrito da negociação entre a entidade empregadora pública e cada um dos candidatos, destinada à determinação do posicionamento remuneratório¹⁹, quanto à exclusão dos candidatos pela falta de documentos exigidos no aviso de abertura dos procedimentos respetivos e a notificação aos candidatos, incluindo os que foram excluídos, do ato de homologação da lista de ordenação final.

Os procedimentos para a constituição de relações jurídicas de emprego por tempo indeterminado, quando não abertos de forma restrita, iniciaram-se sempre para candidatos que já possuíam uma relação jurídica de emprego público.

Nas situações em que o recrutamento para a constituição de relações jurídicas de emprego por tempo indeterminado visou também candidatos sem qualquer relação

¹⁸Data a partir da qual se assistiu à alteração do classificador económico das despesas, implicando a especificação das verbas relativas a reposicionamentos remuneratórios e a recrutamento de pessoal.

¹⁹ Conforme a previsão do art.º 55.º, n.º 3 da LVCR e o cumprimento do art.º 28º, n.º 9 e 36º, n.º 4, ambos da Portaria 83-A/2009, de 22/jan.

jurídica de emprego público, a respetiva autorização foi dada pelo órgão municipal competente²⁰.

Para além da observância das normas financeiras, o MFV fundamentou, corretamente, a abertura de todos os procedimentos e demonstrou o cumprimento da regra que restringe a admissão de cada novo trabalhador, mediante a saída de dois trabalhadores que integravam o mapa de pessoal.

Verificámos que os documentos constitutivos dos processos, quer dos procedimentos concursais quer dos processos individuais, não continham todas as folhas numeradas e rubricadas, facto que implica não estar salvaguardada a respetiva integralidade e atualidade.

A tramitação dos processos concursais, destinados à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, bem como os processos individuais dos trabalhadores exibem falhas na organização que não salvaguardam a respetiva integralidade.

2.1.6.4 Contratos de trabalho em funções públicas a termo resolutivo

No triénio de 2010/2012, foram abertos procedimentos concursais para 15 postos de trabalho, com vista à celebração de contratos de trabalho em funções públicas a termo resolutivo.

A análise incidiu sobre 2 dos 5 procedimentos concursais, abertos no período auditado, correspondendo a uma amostra de 40%, quer dos procedimentos, quer dos números de lugares.

Dos 5 procedimentos concursais que visavam ocupar 15 postos de trabalho do mapa de pessoal, 2 deles destinavam-se a recrutamento de 10 técnicos para Atividades Extra Curriculares.

Da verificação realizada, mostra-se cumprida a tramitação dos procedimentos dos concursos, de que destacamos o disposto nos art.ºs 20º, 21º e 28º, n.º 9 da Portaria 83-A/2009, de 22/jan, quanto à constituição/composição do júri e à exclusão dos candidatos, bem como à redução a escrito da negociação para a determinação do posicionamento remuneratório, conforme previsto no art.º 55º, n.º 3 da LVCR.

Os procedimentos concursais, destinados à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo determinado, na sua tramitação, deram cumprimento aos normativos legais.

²⁰ Nos termos do art.º 10º, n.ºs 2 e 3 da Lei 12-A/2010, de 30/jun, art.º 43º, n.º 8 da Lei 55-A/2010, de 31/dez e art.º 46º, n.º 2 da Lei 64-B/2011, de 30/dez.

2.1.6.5 Contratos de trabalho de prestação de serviços na modalidade de contratos de tarefa e de avença

No triénio a que se reporta a presente auditoria, foram celebrados três contratos de prestação de serviços na modalidade de avença, respetivamente, em 30/jun/2006, 16/out/2006 e 30/jan/2008, que vieram a ser sucessivamente prorrogados/renovados.

Esta modalidade de contrato que, nos casos em apreciação, foi celebrada ao abrigo do art.º 7º do DL 409/91, de 17/out, passou a estar contemplada na LVCR (art.ºs 35º e 36º), que teve a adaptação à Administração Local com o DL 209/2009, de 3/set²¹.

Os contratos de prestação de serviços e a sua renovação, estavam sujeitos aos requisitos previstos nas referidas normas legais²² que, no essencial e conforme o período temporal de aplicação dos referidos diplomas, correspondiam aos seguintes aspetos:

- ✓ Os contratos de prestação de serviços e a sua renovação devem observar o quadro legal sucessivamente aplicável;
- ✓ Pressupõem uma deliberação favorável do órgão executivo, sempre que celebrado com pessoa singular (art.º 35º da LVCR e art.º 6º da Lei 209/2009, de 23/set);
- ✓ Exigem a apreciação pelo órgão executivo (art.º 35º da LVCR e art.º 6º, do DL n.º 209/2009, de 23/set, na redação da LOE/2010);
- ✓ Devem ser antecedidos de parecer prévio vinculativo do órgão executivo (art.º 22º da LOE/2011 e art.º 26º da LOE/2012)
- ✓ São-lhes aplicáveis as reduções remuneratórias estabelecidas nos art.ºs 19º e 22º da LOE/2011, bem como os art.ºs 20º e 26º da LOE/2012.

A renovação dos contratos de prestação de serviços analisados não foi precedida do parecer prévio vinculativo do órgão executivo, omissão que é cominada com a **nulidade** dos contratos renovados, nos termos do n.º 6 do art.º 22º da LOE/20011.

Porém, na reunião camarária de 13/jun/2012, em aplicação do art.º 26º da LOE/2012, **foram emitidos os pareceres prévios favoráveis para a renovação dos contratos nesse ano** e, simultaneamente, nessa mesma reunião, foi **regularizada a falta de parecer**, ao abrigo do art.º 22º da LOE/2011, da anterior renovação, deixando de subsistir a nulidade legalmente estabelecida.

No ano de 2011 (LOE/2011) não foi emitido atempadamente o parecer prévio vinculativo da CMFV nas renovações dos contratos de prestação de serviço, vindo a

²¹ Cfr. art.º 6º, posteriormente alterado pela Lei 3-B/2010, de 28/abr – Lei do Orçamento de Estado (LOE)/2010, respetivamente, pelos art.ºs 18º e 20º.

²² Em especial nos referidos art.ºs 6º e 35º, deveriam observar o disposto no art.º 22º da Lei 55-A/2010, de 31/dez – LOE/para 2011, no art.º 26º da Lei 64-B/2011, de 30/dez – LOE/2012 e, presentemente, no art.º 75º da Lei 66-B/2012, de 31/dez – LOE/2013.

falta a ser regularizada no ano seguinte.

2.1.6.6 SIADAP: Alterações de Posicionamento Remuneratório Obrigatórias e Facultativas.

O MFV aplicou o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP)²³ a partir do ano de 2007²⁴, praticamente desde a sua implementação nas autarquias locais, tendo, em 2010, ocorrido **alterações de posicionamento remuneratório obrigatórias** relativamente a **2 trabalhadores**, tendo, **por opção gestionária, 49 trabalhadores visto a sua posição remuneratória igualmente alterada** (art.º 7º, 46º e 47º da LVCR).

Nos anos subsequentes de 2011 e 2012, não se verificaram **alterações de posicionamento remuneratório dos trabalhadores ao serviço da autarquia** de qualquer natureza²⁵, sendo observadas as restrições legais em vigor.

No período analisado, em 2010, as alterações de posicionamento remuneratório obrigatórias e facultativas dos trabalhadores do MFV, conformaram-se com o quadro legal.

2.1.6.7 Abonos variáveis e eventuais

2.1.6.7.1 Introdução

Na apreciação feita no ponto 2.1.1., entre outros aspetos, foi abordada a evolução das despesas com o pessoal e a expressão que nestas têm os abonos variáveis e eventuais.

Nestes anos auditados, relativamente à **despesa com os abonos variáveis e eventuais**, importará destacar as variações verificadas nas rubricas seguintes:

- ✓ O valor da despesa paga em **horas extraordinárias** passou de € 13 128,22, em 2010, para € 12 429,36, em 2011 e para € 10 372,61, em 2012, o que demonstra **um decréscimo de 20,99%, entre 2010 e 2012**;
- ✓ A despesa paga em **ajudas de custo** decresceu € 2 209,23, em 2011 face a 2010, registando um **acréscimo considerável em 2012**, de € 3 170,32, ou seja, de 89% face a 2011;
- ✓ O montante pago no âmbito de **abono para falhas** registou uma ligeira tendência de redução, ao diminuir de **€ 2 106,96 de 2010, em relação aos**

²³ Cujas designação passou a ser, com a publicação da Lei 66-B/2007, de 28/dez "sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração pública", mantendo-se a abreviatura SIADAP.

²⁴ O SIADAP foi aprovado pela Lei 10/2004, de 22/mar e regulamentado pelo Dec.º regulamentar 19-A/2004, de 14/mai, vindo a ser aplicado à Administração Local pelo Dec.º Regulamentar 6/2006, de 20/jun.

²⁵ A LOE/2011 (art.º 24º) tal como a LOE/2012 (art.º 20º) não possibilita a ocorrência de alterações de posicionamento remuneratório.

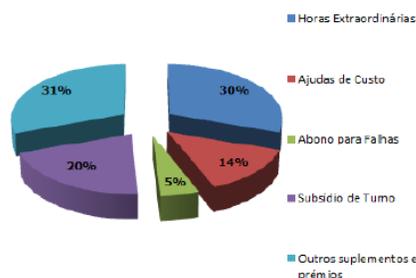
dois anos seguintes, em **8,17%** e em **11,14%**, cifrando-se, em respetivamente, € 1 934,87 e € 1 872,31;

- ✓ O valor gasto em **subsídio de turno**, que atingiu no **ano de 2010, € 7 874,34** aumentou ligeiramente nos anos seguintes, vindo a cifrar-se no **ano de 2012 em € 8 096,83**.

ANEXO 2, PONTOS, 31, 33, 34 E 40

O gráfico seguinte representa a distribuição da despesa pelos diferentes abonos, no período temporal em análise:

Gráfico 3 – Estrutura dos Abonos Variáveis ou Eventuais – 2010/2012



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

2.1.6.7.2 Trabalho extraordinário

O montante da despesa paga com trabalho extraordinário, no triénio 2010/2012, diminuiu, partindo de € 13 128,22, em 2010, para € 12 429,36, em 2011 e € 10 372,61, no ano de 2012, o que, em termos absolutos, se traduziu numa variação negativa, no triénio, de € 2 755,61 (20,99%).

O universo de trabalhadores que realizou trabalho extraordinário, respeita, maioritariamente, a categorias integradas na carreira de Assistente Operacional.

ANEXO 2, PONTO 31

A amostra incidiu nos trabalhadores pertencentes às carreiras de Assistentes Operacionais e, com especial reporte, aos meses de mai/2010, fev/2011 e out/2012, bem como ao número de horas anuais realizadas, verificando-se que:²⁶

- ✓ O recurso ao trabalho extraordinário por parte do município auditado, assumiu

²⁶ 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/set/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/mar/2010).

um carácter excecional à luz do disposto nos art.ºs 161º e 212º, do RCTFP;

- ✓ Não foi ultrapassado o limite remuneratório de 60% mensal; e
- ✓ Quando foi ultrapassado o número de horas anuais, ao abrigo de norma legal ou de acordo coletivo, estas encontravam-se devidamente autorizadas²⁷.

A remuneração do trabalho extraordinário verificado não ultrapassou o limite legal a que se reporta o art.º 161º, n.º 2 do RCTFP, i.e., 60% da correspondente remuneração base.

2.1.6.7.3 Abono para falhas

O pagamento de abono para falhas **reduziu entre 2010 e 2012**, passando de € 2 106,96, sucessivamente nos anos seguintes para € 1 934,87 e € 1 872,31, a que corresponde uma variação, entre 2010 e 2012, de, - € **234,65 (11,14%)**.

ANEXO 2, PONTO 34

Dos dispositivos legais que regem esta matéria, extrai-se que o reconhecimento e a atuação por parte do município, bem como a perceção pelo trabalhador do abono para falhas, estão condicionados ao preenchimento cumulativo dos requisitos enunciados no Despacho 15409/2009, de 30/jun, tais como:

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

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 ser acrescido ao subsídio de férias e de Natal.

Ainda, nas situações em que se verifique interrupção de funções, o cálculo do abono para falhas será aritmeticamente resultante da fórmula enunciada no artigo 5º, n.º 2 do DL 4/89, de 6/jan.

Apurou-se que no MFV, foi observado o predito regime legal, o universo dos trabalhadores que receberam abono para falhas ascendeu a 4 (pessoal afeto aos Serviços de Tesouraria (2) e ao Setor dos Mercados e Feiras (2), tendo a todos eles sido

²⁷ Através dos despachos do PC de 1/abr/2010, 2/mai/2011 e 2/abr/2012.

reconhecido esse direito por despacho²⁸ e o respetivo pagamento ocorrido apenas aquando do efetivo exercício de funções.

2.1.6.7.4 Ajudas de custo e subsídio de transporte

No triénio 2010/2012, o montante da despesa relativa a **ajudas de custo**, embora decrescendo em 2011, aumentou em 2012, atingindo em 2010 o valor de € 5 784,83, passando para € 3 575,60 no ano de 2011, e, por último, no ano de 2012, para € 6 745,92, cifrando-se naquele período temporal num aumento de € 961,09.

ANEXO 2, PONTO 33

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

O valor das ajudas de custo e dos subsídios de transporte devidos por deslocações em serviço oficial em território nacional foram objeto de redução, nos termos legalmente estabelecidos.

2.1.6.7.5 Compensação pela Caducidade dos contratos

No triénio em análise, verificou-se a caducidade de um total de **36 contratos** de trabalho a termo, por ter decorrido o prazo e o número máximo de renovações²⁹, facto que se traduziu no pagamento de uma compensação calculada nos termos do art.º 252º do RCTFP, no **montante global de € 36 141,42**.

A indemnização/compensação prevista no Código do Trabalho, bem como no art.º 252º do RCTFP para as situações de cessação da relação laboral, destina-se a salvaguardar a expectativa do trabalhador a um prolongamento da mesma relação, que é, efetivamente, interrompida.

Todavia, em todos os casos descritos, a caducidade ocorreu *ope legis*, ou seja, por não poder ser, de nenhuma forma, alargada mais a duração do contrato nos termos legalmente previstos para os trabalhadores da Função Pública, não existindo, consequentemente, qualquer legítima expectativa por parte dos trabalhadores nem dever ou possibilidade de qualquer comunicação de renovação por parte da entidade empregadora pública³⁰, não se inscrevendo, portanto, estas situações na previsão do art.º 252º, nº 3, do RCTFP, daí decorrendo a **ilegalidade dos respetivos pagamentos**.

²⁸ Despacho do Presidente da CM de 2/jan/2013 (último despacho).

²⁹ De acordo com o disposto nos art.ºs 103º e 104º do RCTFP.

³⁰ Sublinhe-se que os contratos anteriores à entrada em vigor da Lei 12-A/2008, de 27/fev- art.ºs 2º, nº 1, 3º, nº 2 e 92º, nº 2 - transitaram na data da sua entrada em vigor - art.º 22º, nº1 - para o regime do contrato de trabalho em funções públicas por tempo determinado, ou contrato a termo resolutivo certo, constantes dos art.ºs 91º a 107º do RCTFP.

Em sentido oposto ao entendimento atrás perfilhado, se pronunciou a Recomendação 8/A/2011, do Senhor Provedor de Justiça e a jurisprudência aí referida³¹, ao estender o direito à compensação a todas as situações de caducidade do contrato, independentemente desta resultar ou não da falta de manifestação de vontade da entidade pública empregadora em renovar o contrato³².

Face à existência de diferentes entendimentos sobre esta matéria e à consequente não aplicação uniforme pelas autarquias locais do quadro legal em vigor, não se justifica, em nosso entender, a promoção da reposição de tais verbas pelos respetivos trabalhadores, nesta sede.

Refira-se, finalmente, que, sem prejuízo do entendimento que a IGF tem vindo a defender nesta matéria, aliás, a par da DGAEP e do Ministério da Educação³³, a recente alteração introduzida pelo art.º 6.º da Lei 66/2012, de 31/dez, ao determinar que "*3 – A caducidade do contrato a termo certo confere ao trabalhador o direito a uma compensação, exceto quando aquela decorra da vontade do trabalhador.*", alterou os pressupostos da análise efetuada, embora com efeitos a partir de 1/jan/2013, pelo que não se justifica qualquer procedimento nesta matéria.

2.1.6.7.6 Emolumentos notariais e participação nas custas de Execuções fiscais

O MFV não dispõe de notário privativo, conforme despacho do seu Presidente³⁴ que revogou a anterior decisão que nomeou o trabalhador da autarquia para aquelas funções, ao mesmo tempo que determinou a suspensão do pagamento de suplementos remuneratórios, a título de emolumentos e execuções fiscais, com efeitos a dezembro de 2009, pelo que **não ocorreram quaisquer pagamentos ilegais no período auditado.**

³¹ No mesmo sentido aponta o Parecer 23/97, da PGR, publicado no DR, II Série, de 3/jan/2000, embora emitido na vigência do regime jurídico anterior ao RCTFP aprovado pela Lei 58/2009, de 11/set.

³² O que, a ser assim, não permite dar qualquer efeito útil ao seguinte segmento do disposto no n.º 3 do artigo 252.º do RCTFP: "*(A caducidade do contrato a termo) que decorra da não comunicação por parte da entidade pública da vontade de o renovar (...)*". Com efeito, contrariamente ao que ocorre ao nível dos contratos celebrados ao abrigo do disposto no Código de Trabalho, aprovado pela Lei 58/2009, de 11/set, em que a falta de comunicação da vontade de fazer cessar o contrato de trabalho a termo certo implica a sua conversão em contrato de trabalho sem termo, e, por isso, a caducidade resulta sempre da vontade do empregador ou do trabalhador, no RCTFP não há idêntica consequência, pelo que a caducidade só resulta da vontade da entidade pública nos casos em que podendo ser renovado o contrato (por disposição expressa ou tácita) esta não toma qualquer decisão nesse sentido. Por isso, só nestes casos haverá lugar, em nosso entender, ao pagamento de compensação.

O mesmo entendimento transparece na seguinte passagem do Parecer 79/2004, da PGR, publicado no DR, II Série, de 15/mai/2007, quando nele se refere que "*(...) a declaração do empregador a que se refere o n.º 2 do art. 388.º do Cód. do Trabalho, quando transposta para o contrato a termo certo da Administração Pública, terá de ser entendida como toda e qualquer manifestação de vontade deste, expressa ou tácita, da qual resulte o efeito jurídico «cessação do contrato de trabalho a termo certo»*". Com efeito, nos casos em que a renovação não é legalmente admitida, a caducidade não decorre de qualquer manifestação de vontade (ação ou omissão) da entidade pública.

³³ Plasmada na Informação 137/2012, com despacho concordante do Sr. Inspetor-Geral de 30/jan/2012.

³⁴ Despacho de 7/dez/2010 que, entre outros aspetos, revogou o despacho de 7/fev/2008.

A posição assumida pela autarquia auditada assentou na posição doutrinária, que é a nossa, segundo a qual o art.º 116º da LVCR ao revogar o DL 247/87, de 17/jun, que previa as condições em que os trabalhadores poderiam exercer funções notariais, teve como consequência, a inexistência de suporte legal ao exercício da competência prevista no art.º 68º, n.º 2, al.ª b), da LAL³⁵.

Esta solução viria a ter acolhimento legal expresso, uma vez que o n.º 2 art.º 35º da Lei 75/2013, de 12/set, deixou de conter norma habilitante para a nomeação de notário privativo.

Igualmente, em relação às **participações em custas de execuções fiscais**, com a entrada em vigor da LVCR e do RCTF, deixou de vigorar o art.º 43º do DL 353-A/89, de 16/out (art.º 39º do DL 184/89, de 2/jun) que previa um regime a salvaguardar as remunerações acessórias dos funcionários que exercessem funções de juiz auxiliar e de escrivão, o que, agora, com a ausência de previsão legal de tais cargos (revogação pela LVCR do DL 247/87, de 17/jun), deixa de poder sustentar-se um entendimento do direito a estes suplementos remuneratórios, com recurso ao art.º 112º da LVCR.

2.1.6.7.7 Trabalho noturno e trabalho por turnos

De acordo com os elementos recolhidos, não houve prestação de trabalho noturno nem, subsequentemente, pagamentos que a este tipo de trabalho respeitassem.

A prestação de trabalho por turnos, tal como espelhámos quando tratamos a evolução da despesa com pessoal, teve um ligeiro aumento entre 2010 e 2012.

Dos elementos recolhidos, a realização do trabalho por turno não nos suscita reparos, quer quanto à sua fixação e organização, quer quanto ao seu pagamento.

ANEXO 2, PONTOS 39 E 40

2.1.6.7.8 Controlo público da riqueza e regime de incompatibilidades dos titulares de cargos políticos

A Lei 4/83, de 2/abr³⁶ e a Lei 64/93, de 26/ago³⁷ -, respetivamente, nos seus art.ºs 1.º e 10.º, n.º 1, exigem que o Presidente da Câmara Municipal e os Vereadores, enquanto titulares de cargos políticos, apresentem no Tribunal Constitucional, no prazo de 60 dias, contado da data do início do exercício das respetivas funções, a declaração dos seus rendimentos, património, cargos e atividades.

³⁵ Neste sentido a solução interpretativa uniforme vertida na reunião de coordenação jurídica datada de 16/mar/2009, e homologada em 29/set/2009, por sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local.

³⁶ Controlo público da riqueza dos titulares de cargos políticos e respetivas alterações.

³⁷ Regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.

No caso dos eleitos locais, exercendo funções executivas, aquela obrigação de comunicação carece de ser renovada sempre que, no decurso do exercício de funções, se verifique um incremento patrimonial que altere o valor inicialmente declarado em montante superior a 50 salários mínimos mensais, nos termos vertidos no art.º 2º, n. 3 da Lei 4/83, de 2/abr.

Atento os elementos disponibilizados, os eleitos locais a exercer funções na Câmara Municipal, em regime de permanência, cumpriram com a obrigação legal da apresentação da declaração de rendimentos.

2.1.6.7.9 Acumulação de funções – eleitos locais

Conforme resulta das declarações entregues no Tribunal Constitucional, tendo em atenção a Lei 64/93, de 26/ago, relativamente ao Presidente da Câmara Municipal e aos Vereadores em regime de permanência, a acumulação do cargo eletivo com outras funções apresenta-se dentro do enquadramento da disposição legal citada.

No entanto, não foi colhida evidência de ter ocorrido qualquer situação de incompatibilidade em procedimentos em que tenham tido intervenção.

2.1.6.7.10 Acumulação de funções – trabalhadores

No MFV, existem 17 trabalhadores ao serviço que estão autorizados a acumular funções, tendo a autorização concedida decorrido ao abrigo da LVCR³⁸, que passou a regulamentar esta matéria nos art.ºs 26º a 29º³⁹.

Segundo aqueles normativos, os pedidos de acumulação/renovação devem apresentar-se fundamentados com a indicação precisa nos termos e com os condicionalismos a que se reporta o art.º 29º, n.º 2 da LVCR, para, em bom rigor, se poder avaliar da existência dos requisitos legais que possibilite a acumulação.

Da mesma forma, a decisão de autorização deverá estar sustentada na verificação objetivada da existência daqueles elementos e dos requisitos dos art.ºs 27º e 28º do diploma citado, através de informação técnica prévia que habilite o decisor a fazer essa avaliação.

Com a entrada em vigor da Lei 66/2012, de 31/dez, sequencialmente a uma informação dos serviços municipais do Gabinete Jurídico, os Recursos Humanos providenciaram (via mail de 28/jan/2013) junto dos trabalhadores da autarquia com autorização para acumular funções, que apresentassem pedidos de revisão das situações de acumulação

³⁸ As autorizações para a acumulação do exercício de funções, previstas no DL 413/93, de 23/dez, passaram a estar reguladas pela Lei 12-A/2008, de 27/fev, que revogou aquele diploma –art.º 116.º, al.º ab) e art.º, 118.º, n.º 7, ambos da LVCR.

³⁹ Na versão dada pela Lei 34/2010, de 2/set que alterou o referido regime e concretamente os art.ºs 28º e 29º.

de funções públicas remuneradas, dando, assim, cumprimento ao art.º 14º da referida Lei.

Não tendo havido qualquer pedido de reapreciação como resultado do aludido mail, atento o prazo que para o efeito está previsto no art.º 14º da referida Lei 66/2012, no decurso da realização da presente auditoria, foram desencadeadas novas diligências, em 15/jul/2013, para que todos os trabalhadores com acumulação de funções públicas/privadas autorizadas comunicassem o tipo de acumulação de funções que exercem, com vista à sua reapreciação.

Mais foi solicitado que, para efeitos da aplicação das taxas de redução remuneratória estabelecida nas LOE/2011, LOE/2012 e LOE/2013, os trabalhadores em acumulação de funções públicas em entidades públicas, as identificassem e referissem os montantes auferidos, mensalmente, entre 2011 e 2013.

Das diligências, entretanto, encetadas pelo Município para reapreciação da acumulação de funções (art.º 14º da Lei 66/2012), bem como a aplicação das reduções remuneratórias a que haja lugar (art.º 19º da LOE/2011), deverá ser dado conhecimento à IGF.

Em sede de contraditório, o MFV informou que o processo se encontra em fase de regularização, afirmando o seguinte: *"Considerando que este facto se encontrava diretamente relacionado com as reduções remuneratórias impostas pelos sucessivos orçamentos de estado, e constatando-se que nenhum dos trabalhadores prestou a devida informação quanto às verbas auferidas de outras entidades públicas, (apesar de terem sido atempadamente e devidamente informados dessa obrigatoriedade) procedeu-se, de imediato, à elaboração de um pedido de informação a todos os trabalhadores quanto ao tipo de funções em acumulação bem como, nos casos em que se tratava de acumulação de funções públicas com outras funções públicas, quais os valores auferidos mensalmente (ANEXO A) para posterior correção, se aplicável, das respetivas reduções remuneratórias.*

A informação já foi rececionada na Subunidade Orgânica de Recursos Humanos encontrando-se a ser alvo de análise e de apuramento de valores a serem regularizados por cada um dos trabalhadores no âmbito das reduções remuneratórias impostas por Lei."

ANEXO 13, FLS. 6

2.1.6.7.11 Aplicação das medidas de consolidação orçamental

A Lei 12-A/2010, que aprovou um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental, procedeu a reduções remuneratórias, fixando no art.º 11º n.º 1 que "O

vencimento mensal ilíquido dos titulares de cargos políticos⁴⁰ é reduzido, a título excecional, em 5%”.

Esta obrigação de redução, nos termos do seu art.º 20º, n.º 4, produziu efeitos a partir de 1/jun/2010.

Posteriormente, a Lei 47/2010 de 7/set, alargou o âmbito da aludida redução também aos membros do GAEL, nos termos do art.º 2º, n.º 1, ao estipular que “*O vencimento mensal ilíquido dos membros dos (...) gabinetes de apoio pessoal dos presidentes e vereadores das câmaras municipais (...) é reduzido, a título excecional, em 5%”.*

Com a entrada em vigor da Lei 55-A/2010, de 31/dez que aprovou a Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2011, ou seja, a partir de jan/2011, e nos termos do artigo 19º, assiste-se à obrigatoriedade legal da prossecução da redução remuneratória nos termos ali previstos e com abrangência aos trabalhadores das autarquias.

Esta obrigação foi mantida, nos mesmos moldes, pelo art.º 20º da Lei 64-B/2011, de 30/dez (LOE/2012).

2.1.6.7.11.1 Redução remuneratória – eleitos locais

Da análise às remunerações auferidas pelos eleitos locais⁴¹ entre os meses de junho e dezembro de 2010, constatámos que foi operada **a redução de 5% do vencimento a partir de jun/2010**.

Porém, a redução dos 5% **não foi aplicada às despesas de representação**, situação que se manteve nos anos subsequentes, mesmo com a entrada em vigor do art.º 19º da LOE/2011 e do artº 20º da LOE/2012, que a autarquia observou, ainda que tendo por base um valor inferior ao que resultaria da aplicação da redução prevista na Lei 12-A/2010.

ANEXOS 7 A 10

Verificámos que, para além de incorreções verificadas nos meses junho e novembro de 2011 quanto ao presidente da CMFV, em que foi aplicada uma taxa de redução superior à devida⁴², no período temporal compreendido entre os **meses de jun/2010 a dez/2010** e, ainda, entre os **meses de jan/2011 a dez/2011, jan/2012 a dez/2012 e jan/2013 a jun/2013**, os eleitos locais em regime de permanência receberam **indevidamente o montante global, relativo a despesas de representação**, como

⁴⁰Nos municípios, como a própria lei define no art.º 11º, n.º 2, al. j), o Presidente e o Vereador a tempo inteiro.

⁴¹Os eleitos locais em regime de permanência, nos termos do art. 6.º n.º 4 do EEL, aprovado pela Lei 29/87, de 30/jun, com as alterações introduzidas, têm direito, para além da remuneração, a despesas de representação indexadas a 30% ou 20% da remuneração, consoante o cargo desempenhado seja, respetivamente, do Presidente ou Vereadores, quantias aquelas que serão pagas 12 vezes no ano.

Deste modo, a fixação do valor das despesas de representação ao vencimento dos eleitos locais, implicará que a redução deste tenha reflexo, em similar percentagem, no montante das despesas de representação.

⁴² E cujo montante foi abatido, para efeitos de apuramento das verbas indevidamente recebidas e a repor (cfr. Quadro 4).

releva o quadro seguinte:

Quadro 4 – Reposição de Montantes – Eleitos Locais

Identificação do Eleito Local			Diferenças nas despesas de representação				TOTAL
N.º	Nome	Cargo	2010	2011	2012	2013	
200		Presidente CM	- 203,70	- 43,33	- 100,15	- 93,03	- 522,43
450		Vereador a tempo inteiro	- 191,87	- 100,53	- 100,41	- 53,44	- 446,25
470		Vereador a tempo inteiro				- 50,27	- 50,27
TOTAL PAGO A MAIS PELO MUNICÍPIO			- 475,64	- 57,21	- 200,57	- 197,53	- 1 018,95

Fonte: Mapa de reduções remuneratórias dos meses de jun/2010 a jun/2013 e ANEXOS 7 A 10

Na resposta ao contraditório, o MFV discorda da interpretação do n.º 2 do artº 11º da Lei 12-A/2010, de 30/jun, referindo que foi "entendimento da Autarquia, após uma análise aprofundada do preceituado no artigo atrás mencionado que apenas o vencimento se encontrava sujeito a esta redução, como de resto se encontra expresso no referido artigo;

Este entendimento saiu reforçado quando em documentação pública da Assembleia da República se constata que a aplicação da redução de 5% incidiu apenas sobre o montante do vencimento, não tendo sido as respetivas despesas de representação sujeitas a essa redução, conforme se encontra inequivocamente assumido no sítio da própria Assembleia da República, situação que poderá ser revista caso o presente entendimento não seja o mais adequado. (ANEXO B)".

E conclui, reafirmando "o correto processamento dos valores pagos ao Presidente da Câmara Municipal de Figueiró dos Vinhos e Vereadores a Tempo Inteiro a título de despesas de representação".

ANEXO 13 FLS 6 A 8 E 62 A 64

O, então, presidente da CMFV e o Vereador _____, reproduzem, na íntegra, o entendimento supracitado do Município.

No que se refere ao Vereador _____, procedeu à reposição de € 50,27, reservando-se, contudo, o direito de exercer o direito de contraditório no prazo legal, com vista à sua restituição, pelo CMFV, pelo que se encontra extinta a causa passível de gerar responsabilidade financeira reintegratória, nos termos dos art.ºs 59º e 65º, ambos da Lei 98/97, de 26/ago, na redação da Lei 48/2006, de 29/ago.

ANEXOS 14 A 16

Ora, se é certo que a redação do preceito não é isenta de dúvidas, mantém-se o entendimento da IGF nesta matéria, porquanto, correspondendo as despesas de representação devidas aos eleitos locais, nos termos legais, a uma percentagem das

respetivas remunerações (30% ou 20%, consoante os casos), afigura-se-nos que, na sequência da redução destas remunerações, operada pela referida Lei, as mesmas deveriam ter sido reduzidas, salvo se o valor pago anteriormente, incluindo o congelamento decorrente da Lei 43/2005, de 29/ago, e as atualizações entretanto ocorridas em 2008 e 2009, fosse inferior ao apurado de acordo com o regime normal, prevalecendo, pois, sobre este, o que não é o caso.

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

Assim, e perante a ausência de reposição, caberá ao Tribunal de Contas pronunciar-se sobre a eventual **responsabilidade financeira reintegratória** do Presidente da CM de Figueiró dos Vinhos e do Vereador , no que se refere **ao recebimento indevido de € 522,43 e € 446,25, respetivamente, a título de despesas de representação.**

ANEXOS 13 A 16

2.1.6.7.11.2 Redução remuneratória – membros do GAEL

Com a entrada em vigor da Lei 47/2010, de 7/set, o MFV procedeu, corretamente, à redução das remunerações percencionadas pelos membros do GAEL⁴³, embora, mediante correções nos meses seguintes. Foram apuradas diferenças relativas às remunerações pagas à Secretária do PCM, nos meses de jun/2010 e nov/2010, no montante de € 56,96, cada, não tendo sido fornecida qualquer explicação para as mesmas, pelo que a mesma deverá ser **ressarcida no montante de € 113,92.**

A autarquia informou, em contraditório, que a "*reposição a favor da Secretária do Gap, no valor de 103,92 € será promovida aquando do processamento dos vencimentos do mês de Dezembro, conforme Despacho do Presidente da Câmara Municipal, datado de 27 de Novembro de 2013. (ANEXO C)*", pelo que se encontrará, a partir da prática desse ato, sanada a irregularidade.

ANEXOS 7 A 10 E 13, A FLS. 9

**A implementação do mecanismo legal de redução remuneratória apresenta incorreções, devendo a situação ser regularizada com a reposição do valor de € 1 018,95 indevidamente percencionados pelos eleitos locais.
A Secretária do PCM recebeu a menos € 113,92, em 2010.**

2.1.6.7.11.3 Redução remuneratória – trabalhadores

O MFV, relativamente à redução das remunerações totais ilíquidas auferidas pelos trabalhadores, deu cumprimento ao previsto nos art.º 19º da LOE/2011 e 20º da

⁴³A remuneração mensal dos membros do GAEL encontra-se definida no artigo 74º, da LAL.

LOE/2012.

Com efeito, na análise realizada **às remunerações processadas nos meses de abr/2011 e mai/2012, de todos os trabalhadores ao serviço da autarquia**, que auferiram uma retribuição mensal ilíquida superior a € 1 500 não foram detetadas quaisquer insuficiências no cumprimento da redução remuneratória legalmente exigível.

A autarquia observou o disposto nas LOE/2011 e LOE/2012, quanto à redução remuneratória dos seus trabalhadores.

2.1.6.7.12 Sobretaxa extraordinária

No âmbito da análise realizada (nov/2011), por amostragem, constatou-se a observância pelo MFV da **retenção⁴⁴ da sobretaxa extraordinária**, nos termos do n.º 1 do art.º 99º-A do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), aditado pelo artigo 1º da Lei 49/2011, de 7/set, correspondente a 50% da parte do valor devido do subsídio de Natal, depois de deduzidas as retenções previstas no art.º 99.º, e as contribuições obrigatórias para os regimes de proteção social e para subsistemas legais de saúde, que excedia o valor da retribuição mínima mensal garantida.

2.1.6.7.13 Subsídio de refeição

O subsídio de refeição pago aos eleitos locais, membros do GAEL e trabalhadores do município, está enquadrado legalmente, em conformidade com o montante estipulado na Portaria 1553-D/2008, de 31/dez, com as alterações introduzidas pela Portaria 1458/2009, de 31/dez.

2.1.6.7.14 Contribuições e descontos obrigatórios

A análise realizada por amostragem⁴⁵ evidenciou que os cálculos das contribuições devidas (Caixa Geral de Aposentações – CGA e Segurança Social – SS) e dos descontos obrigatórios (CGA, SS, Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares – IRS e Direção Geral de Proteção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública – ADSE)⁴⁶, foram corretamente realizados.

Os cálculos relativos a contribuições e descontos obrigatórios incluídos na amostragem, mostram-se realizados de forma correta.

⁴⁴A retenção foi realizada em nov/2011, mês em que a autarquia processou o subsídio de Natal.

⁴⁵A amostra incidiu sobre o mês de novembro dos anos de 2011 e 2012.

⁴⁶ Artigo 77.º e seguintes da LVCR.

2.1.7 Cumprimento da obrigação de remessa à DGAL da informação relativa ao pessoal, bem como a fiabilidade da informação prestada

2.1.7.1 Fiabilidade da informação remetida À DGAL

Para efeitos de acompanhamento das despesas com pessoal, nos termos definidos pelo art.º 50º, n.º 5 da Lei 2/2007, de 15/jan⁴⁷, as autarquias locais devem remeter, 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 com pessoas singulares, 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.

A informação reportada pela autarquia, no contexto da observância da Lei das Finanças Locais, revelou-se dissonante, designadamente, quanto ao n.º de efetivos e de entradas e saídas, quando comparadas as listas nominativas e os mapas do balanço social, parte das quais explicadas pela alteração de metodologia no preenchimento daquele^{48 e 49}.

Em contraditório, o MFV explicita as razões das referidas discrepâncias e manifesta vontade de melhorar a informação prestada mediante *“uma maior compatibilidade da informação interna com a informação prestada externamente”*.

ANEXO 13 A FLS. 9 E 10

O balanço social, quando confrontado com a lista nominativa dos trabalhadores, apresentam-se dissonantes entre si.

2.2 Empreitadas de obras Públicas

2.2.1 Definição da Amostra

A amostra⁵⁰, em termos de valor, representou cerca de 83,2% das empreitadas de obras públicas promovidas no período analisado (2010 a 2012), através do Setor da Contratação Pública (SCP), respeitando, de entre os procedimentos utilizados pelo MFV, num conjunto de 9 processos de obras adjudicados, 76,7% a 2 concursos públicos e 6,5% a dois ajustes diretos, conforme quadro seguinte:

⁴⁷ Diploma que aprovou a Lei das Finanças Locais, sendo que essa obrigação foi reiterada nos Decretos-Lei de Execução Orçamental subsequentes: art.º 70º, n.º1 do DL 69-A/2009, de 24/mar; art.º 75.º, n.º 2 do DL 72-A/2010, de 18/jun e art.º 64.º do DL 29-A/2011, de 01/mar.

⁴⁸ Balanço social dos anos de 2010, 2011 e 2012. Algumas das imprecisões detetadas no preenchimento do balanço social têm vindo a ser melhoradas, quer devido a instruções da DGAL, quer devido às considerações tidas na forma de relevar ou não o pessoal ao serviço da autarquia.

⁴⁹ V.g. no que se refere à consideração ou não dos eleitos locais no total dos efetivos e a inclusão dos trabalhadores colocados no âmbito de acordos de atividades ocupacional e estágios, na categoria de “outros”.

⁵⁰ Cujas definições obedecem à conjugação dos seguintes critérios: materialidade, análise de risco e tipo de procedimentos pré-contratuais adotados.

Quadro 5 – Amostra das Empreitadas por Procedimento

(Valores em €, S/IVA)

Procedimento	Nº Adjudicações	Valor Adjudicação	%
Concurso público	2	955.448,95	76,7%
Ajuste direto	2	80.852,18	6,5%
Total	4	1.036.301,13	83,2%
Universo 2010/2012	9	1.246.111,70	100,0%

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pelo SCP

2.2.2 Competências

Para o atual mandato iniciado em 2009, a CMFV não delegou quaisquer competências no seu Presidente nem este, por sua vez, delegou competências próprias na verificação, atenta a prerrogativa dos art.ºs 64º, n.º 1, 55º e 68º, al.ª q) da LAL.

2.2.3 Caracterização da Despesa com Empreitadas de Obras Públicas na Despesa Municipal

2.2.3.1 Peso Financeiro da Despesa com Empreitadas de Obras Públicas na Despesa Municipal

No triénio 2010/2012, no MFV, o peso da despesa paga com empreitadas de obras públicas foi de cerca de **32% do total das despesas de capital**, e de cerca **9% da despesa total**, conforme Quadro seguinte:

Quadro 6 – Peso da Despesa com Empreitadas de Obras Públicas – 2010/2012

(Valores em €)

Despesa municipal / Ano	2010	2011	2012	Triénio 2010/2012
Empreitadas	422.709,80	1.276.321,86	600.122,13	2.299.153,79
Despesa de capital	2.020.106,27	3.346.071,23	1.816.597,04	7.182.774,54
Despesa total	7.153.497,53	11.572.945,55	6.853.181,23	25.579.624,31
Peso das empreitadas na Despesa de Capital	20,93%	38,14%	33,04%	32,01%
Peso das empreitadas na Despesa Total	5,91%	11,03%	8,76%	8,99%

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pelo SCP e Mapa da Situação dos Contratos das Contas de Gerência de 2010 a 2012

2.2.3.2 Universo das Adjudicações

No período abrangido pela auditoria, de acordo com a listagem fornecida pelos Serviços da autarquia, o MFV efetuou **9 adjudicações**, no valor total de aproximadamente **MC 1,246** referentes a empreitadas de obras públicas, conforme ilustra o quadro seguinte:

Quadro 7 – Processos de Obras Públicas – 2010/2012

(Valores em €, S/IVA)

Data	CCP		
	Nº Adj	Valor	%
2010	3	548.315,61	47,3%
2011	6	697.796,09	52,7%
2012	0	0,00	0,0%
Total	9	1.246.111,70	100,0%

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pelo SCP

Do quadro antecedente, ressalta que:

- ✓ Em 2012 não houve procedimentos concursais para a realização de empreitadas de obras públicas;
- ✓ As 9 empreitadas do triénio foram adjudicadas em número de 3 e 6, respetivamente, nos anos de 2010 e 2011;
- ✓ Entre 2010 e 2011, o valor das adjudicações apresentou uma variação no volume da despesa, entre 47,3% e 52,7%.

2.2.3.3 Procedimentos Administrativos

Do total da despesa adjudicada, 90% **respeita a empreitadas** precedidas de **curso público** e 10% a ajuste direto, correspondendo, quanto ao tipo de procedimento utilizado, a 33% e 67%, do universo, respetivamente, tal como resulta do quadro infra.

Quadro 8 – Adjudicações por Tipo de Procedimento – 2010/2012

(Valores em €, S/IVA)

Procedimento	Nº Adj	%	Valor	%	Valor/Adj
Concurso público	3	33%	1.120.013,16	89,9%	373.337,72
Ajuste directo	6	67%	126.098,54	10,1%	21.016,42
Total	9	100%	1.246.111,70	100%	138.456,86

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pelo SCP

Em matéria de gestão administrativa dos procedimentos pré-contratuais, a autarquia tem em funcionamento, a plataforma eletrónica da , a qual é utilizada nos procedimentos pré-contratuais de empreitadas de obras públicas que veio substituir a, ainda recente, plataforma eletrónica .

Os serviços têm organizado todo o processo de empreitada em suporte documental, incluindo os aspetos mais relevantes da fase pré-contratual, embora disponham, simultaneamente, de um sistema informático desenvolvido, com destaque para o acompanhamento físico e financeiro das obras.

A organização documental dos processos justificará alguma atenção, nomeadamente, em matéria de utilização de assinatura digital dos documentos produzidos pelos

intervenientes nas informações e decisões proferidas bem como a indicação da qualidade em que é feita essa intervenção, de modo a garantir a fiabilidade e autenticidade dos mesmos.

Em contraditório, o Município, após explicitar a prática instituída, manifestou vontade de promover a melhoria permanente dos procedimentos e organização procedimental.

2.2.3.4 Distribuição das Adjudicações por Empreiteiros

O universo das 9 adjudicações, no valor de **€ 1 246 111,70** foi contratualizado com o mesmo número de empreiteiros, tendo o maior volume da despesa recaído sobre as obras entregues, por concurso público, a

Unipessoal Lda e , SA, respetivamente, nas percentagens de **35,2%, 10,9% e 43,7%**, tal como se pode verificar no quadro seguinte:

Quadro 9 – Distribuição da Despesa por Empreiteiro-2010/2012

Empreiteiro	(Valores em €, S/IVA)	
	Valor	%
	4.297,86	0,3%
	43.549,95	3,5%
	14.990,00	1,2%
	37.302,23	3,0%
	8.958,85	0,7%
	439.216,72	35,2%
	16.999,65	1,4%
	136.352,00	10,9%
	544.444,44	43,7%
Total	1.246.111,70	100,0%

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pelo SCP

2.2.3.5 Distribuição das Adjudicações por Tipo de Obras

O investimento municipal com a realização das empreitadas, aproximadamente **no montante de MC 1 246**, promovidas no triénio em averiguação, abrangeu o que, em termos sintéticos, poderemos considerar nos seguintes tipos de obras e respetivos valores:

- ✓ **Edifícios**, compreendendo o benefício e a restauração de edifícios, que atingiram a importância de **€ 151 342,00**;
- ✓ Os **arruamentos** que se traduziram em beneficiação de vias ficaram pelos **€ 21 297,51**;
- ✓ Enquanto, por último, a despesa catalogada como **infraestruturas/outros trabalhos**, onde se incluem obras de urbanização, os equipamentos e a requalificação urbana, foi a mais significativa com valores contratualizados de **€ 1 073 472,19**.

Considerando o número de adjudicações pelos diferentes tipos de obra, teremos **22,2%** relativamente a **edifícios e arruamentos** e 55,6% quanto a outros trabalhos/infraestruturas, tal como resulta do quadro infra:

Quadro 10 – Adjudicações por Tipo de Obra – 2010/2012

(Valores em €, S/IVA)

Tipo de obra	N.º Adj.	%	Valor	%	Valor/Adj.
Edifícios	2	22,2%	151.342,00	12,1%	75.671,00
Arruamentos	2	22,2%	21.297,51	1,7%	10.648,76
Outros trabalhos/ infraestruturas	5	55,6%	1.073.472,19	86,1%	214.694,44
Total	9	100,0%	1.246.111,70	100,0%	138.456,86

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pelo SCP

2.2.4 Contratação e Execução das Empreitadas de Obras Públicas

2.2.4.1 Procedimento Pré-contratual

Esta fase procedimental está a cargo do **SCP** em conjugação com a **Unidade Orgânica Obras Municipais**, designadamente, através das subunidades orgânicas que a compõem, consoante o tipo de obra em causa.

A amostra relativa às empreitadas adjudicadas (retratada no quadro infra), abrangeu dos 9 procedimentos por concurso público e ajuste direto com ocorrência no MFV, no período em análise de 2010/2012, 4 delas, que representam cerca de 83% do valor total adjudicado.

Quadro 11 – Concursos públicos/Ajustes diretos analisados

(Valores em €, S/IVA)

Obra	Designação	Adjudicatário	Adjudicação		Legis.
			Data	Valor	
1	Ampliação do Cemitério Municipal de Figueiró dos Vinhos		04-05-2010	43.549,95	CCP
2	Plano de Aldeia-Casal de S. Simão-Eira Comunitária-Muros-Outros		20-01-2011	37.302,23	CCP
3	Grande Rota do Zêzere		09-02-2011	439.216,72	CCP
4	Reconversão do Parque Industrial em Parque Empresarial do Caramelo ao longo da ex-EN 236-1 (desclassificada)		12-10-2011	544.444,44	CCP
	Total			1.064.513,34	

Fonte: Listagem das empreitadas fornecidas pelo SCP

Da análise efetuada, verificámos o generalizado cumprimento dos normativos legais aplicáveis aos procedimentos concursais, merecendo destaque, no que se refere aos procedimentos pré-contratuais, os seguintes aspetos:

- ✓ Para cada um dos concursos, o **preço base** utilizado resultou da estimativa orçamental associada à elaboração dos respetivos projetos;

- ✓ A **elaboração dos projetos** das obras executadas, foi, predominantemente, efetuada pelos serviços do município;
- ✓ A autarquia, de uma forma geral, deu cumprimento ao estabelecido no DL 197/99, de 8/jun e no Código dos Contratos Públicos, quanto à competência para **autorização da despesa** e aos procedimentos aplicáveis;
- ✓ A **assunção e autorização da despesa** (abertura dos procedimentos e contratos) mostraram-se respeitadas, nomeadamente, quanto ao respetivo cabimento prévio do montante estimado e compromisso⁵¹, bem como a previsão no Plano Plurianual de Investimento (PPI);
- ✓ **O prazo de execução das obras**, em especial, teve em consideração o preço base, a tipologia da obra (características, complexidade técnica) e a época do ano da sua execução;
- ✓ **O valor da adjudicação** das empreitadas da amostra, face ao preço base fixado, ficou aquém deste valor, traduzindo-se essa diferença na importância global de **€ 70 486,66**;
- ✓ Quanto ao **critério de adjudicação**, dos 2 procedimentos verificados e submetidos a concurso público, 1 optou pelo da "proposta economicamente mais vantajosa", enquanto o restante adotou o critério do "preço mais baixo";
- ✓ Nas obras que, face ao valor, estavam sujeitas ao **visto do Tribunal de Contas** (TC), verificou-se essa sujeição, vindo o contrato das 2 empreitadas em que tal era exigido, a obter o respetivo visto;
- ✓ A previsão no Caderno de Encargos, na empreitada da Grande Rota do Zêzere, de cláusulas a condicionar a experiência profissional, sem apoio legalmente previsto, foi tida em consideração para situações futuras, face à recomendação feita pelo TC na concessão do visto;
- ✓ Dos contratos precedidos de **ajuste direto** foi efetuada a respetiva **publicitação** no portal da Internet dedicado aos contratos públicos, em conformidade com a previsão do art.º 127º do CCP;
- ✓ Houve situações, decorrentes de ajustes diretos, em que apenas foi apresentada uma proposta, tendo os serviços solicitado os devidos esclarecimentos sobre a mesma, dando cumprimento ao que estabelece o art.º 125º do CCP.

Em contraditório, o MFV remeteu "uma *informação interna conducente à melhoria dos processos designadamente aos estudos prévios e elaboração de projetos para que os procedimentos pré-contratuais e respetiva execução se ajustem, o mais possível, à realidade de forma a não comprometer o normal e adequado desenvolvimento dos*

⁵¹ Lei 91/2001 de 20/ago, alterada pela Lei 52/2011, de 13/out e pelo DL 155/92, de 28/jun, Resolução do TC 14/2011 e art.º 5º da Lei 8/2012, de 21/fev.

processos. (ANEXO D)”, estando, assim, a ser implementadas as medidas recomendadas no âmbito da presente auditoria.

ANEXO 13 A FLS. 11

2.2.4.2 Execução Física e Financeira dos Contratos

Das 4 empreitadas analisadas, 2 ainda não se encontravam concluídas à data de realização da presente auditoria, sendo de realçar os seguintes aspetos da sua execução física e financeira, a cargo da Unidade Orgânica das Obras Municipais (UOOM):

- ✓ A empreitada de Reversão do Parque Industrial em Parque Empresarial do Caramelo ao longo da ex-EN 236-1 (desclassificada), deveria já estar concluída, face ao prazo contratual⁵² e, em especial, tendo em consideração a data da aprovação do Plano de Segurança e Saúde, **encontrando-se, porém, suspensa desde 31/ago/2012, sem prazo**⁵³, por ainda não estar garantido o seu financiamento com fundos comunitários;
- ✓ A **fiscalização da execução das obras** é feita pelos serviços municipais da área, excetuando a Grande Rota do Zêzere, que é obra intermunicipal, e em que a fiscalização respetiva está a cargo de cada um dos municípios envolvidos, na parte respeitante ao seu território;
- ✓ Todas as obras tiveram **suspensões** e em duas ocorreram **prorrogações do prazo de execução** contratualmente previsto, por motivos não imputáveis aos empreiteiros. De entre as razões para as verificadas suspensões e prorrogação, estão as decorrentes da execução e alteração dos projetos, das condições climatéricas, com implicações no plano de trabalhos e cronograma financeiro de execução das obras;
- ✓ No conjunto das 4 empreitadas **não se registaram trabalhos a mais**, mas, pelo contrário, existiram **trabalhos a menos** em 2, em ambos os casos com valores inferiores a 20% e, como tal, sem direito à indemnização prevista no art.º 381º do CCP;
- ✓ O **prazo de pagamento** que contratualmente tem vindo a ser fixado é de 60 dias⁵⁴, prazo este que **não é respeitado** e até, na maioria dos pagamentos analisados, é muito ultrapassado, tendo registado **atrasos significativos**⁵⁵;

⁵² Em 10/fev/2013, face à aprovação do Plano de Segurança e Saúde, em 9/abr/2012.

⁵³ Deliberação da CM de 28/nov/2012.

⁵⁴ De acordo com o previsto no art.º 299º, n.º 4 do CCP.

⁵⁵ V.g. na obra “Plano da Aldela Casal de S. Simão Eira Comunitária – Muros – Outros, registou-se um atraso médio de pagamento de 266 dias, a “Ampliação do Cemitério Municipal de Figueiró dos Vinhos”, evidencia um atraso médio de 135,75 dias, enquanto que a obra “Reversão do Parque Industrial em Parque Empresarial do Caramelo ao longo da EN 236-1 (desclassificada)” atingiu um atraso médio de 93,9 dias, face ao contratualizado.

- ✓ Das empreitadas realizadas, no período auditado, **não se verificou qualquer revisão de preços**, e nas que já foram concluídas, foram, devidamente, elaboradas e aprovadas as contas finais.

2.2.4.3 Trabalhos a Mais e a Menos

Das 9 obras adjudicadas entre 2010 e 2012, 6 foram já concluídas e 3, as de maior expressão financeira, estavam, em jul/2013, em curso⁵⁶, conforme o quadro seguinte traduz:

Quadro 12 – Estado das Obras Adjudicadas entre 2010/2012

(Valores em €, S/IVA)

Estado da obra	Adjudicações		
	N.º	Valor	%
Concluída	6	126.098,54	10,12%
Em curso	3	1.120.013,16	89,88%
Total	9	1.246.111,70	100,00%

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pelo SCP

No conjunto das 6 obras concluídas, do universo das 9 obras adjudicadas, não se verificaram trabalhos a mais e por erros e omissões dos projetos, apenas existindo **trabalhos a menos (€ 3 837,24)** em 2 daquelas empreitadas, conforme quadro seguinte:

Quadro 13 – Processos de Obras concluídas com Trabalhos a Mais e a Menos – 2010/2012

(Valores em €, S/IVA)

Estado da obra	Valor contratual	Valor Final dos Trabalhos								Total
		Contratuais	A Mais	%	Erros Omissões	%	A Menos	%	Revisão da Preços	
Concluída	126.098,54	122.261,30	0,00	0,00%	0,00	0,00%	3.837,24	3,04%	0,00	118.424,06
Nº Adjudicações	6	6	0		0		2		0	6

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas fornecida pelo SCP

2.2.5 Razoabilidade dos Custos das Obras Públicas

O MFV **não dispõe de uma base de dados atualizada, com os valores de referência** utilizados nas obras públicas que em anos anteriores tenha realizado na autarquia, de forma a poder efetuar comparações do custo unitário dessas obras, a obter informação sistematizada e atualizada sobre custos médios unitários por tipo de obras ou trabalhos, e que possam servir de base para os valores estimados em procedimentos concursais novos.

Por sua vez, externamente à própria autarquia, não existe informação/base de dados disponível sobre custos médios de obras públicas que permitam aferir dos custos das

⁵⁶ De entre as obras ainda não concluídas, está a intermunicipal "Grande Rota do Zêzere", em que o MFV é o dono da obra.

obras públicas/municipais e, concretamente, das obras que, no âmbito desta auditoria, foram incluídas na amostra.

Conforme informação do responsável da Unidade Orgânica Obras Municipais (UOOM), a determinação e a fixação do preço base apresentado com a abertura do procedimento, assenta na estimativa orçamental realizada com a elaboração do projeto (em relação às obras que fizeram parte da amostra, os projetos executados foram elaborados por técnicos do município, com exceção da intermunicipal, que teve também intervenção de outros técnicos).

Esta estimativa orçamental é reajustada pelos serviços, aquando da preparação de todo o expediente, aferindo-se o preço base, de acordo com o conhecimento da realidade do mercado concorrencial, a perceção da complexidade construtiva da obra e a experiência adquirida em anos anteriores sobre custos com obras similares.

No âmbito das obras analisadas, apuraram-se os seguintes custos unitários⁵⁷:

Quadro 14 – Custos Médios Unitários das Obras da Amostra

Obra/denominação	Áreas de intervenção (m ²)	Adjudicação (valor €)	Custo unitário da Adjudicação (€/m ²)
Ampliação Cemitério Municipal Figueiró dos Vinhos - Nichos e Osádios	224,44	43.549,95	194,04
Plano de Aldeia - Casal S. Simão Eira Comunitária - Muros - Outros	217,74	37.302,23	171,32
Reconversão do Parque Industrial em Parque Empresarial do Carameleiro ao longo da ex - EN 230-1 (desclassificada)	30429	544.444,44	17,89

Fonte: Processos de empreitadas analisados e esclarecimentos prestados pela UOOM

Em contraditório o MFV remeteu evidência de ter instruído os serviços competentes, no sentido de tratar a informação relativa a custos unitários, de modo a poder apoiar devidamente as decisões futuras em matéria de realização de empreitadas de obras públicas.

ANEXO 13 A FLS. 13, 67 E 68

2.3 Aquisições de Bens e Serviços

2.3.1 Definição da Amostra

A definição da amostra, nesta matéria, obedeceu aos critérios da materialidade, análise de risco e desvios face ao previsto e não integra a verificação dos processos de prestação de serviços que englobam os contratos de avença e tarefa celebrados pelo MFV no período em referência, cuja análise se efetuou supra (cfr. a este propósito, o **ponto 2.1.6.5**).

⁵⁷ Não incluímos a obra da Grande Rota do Zêzere, dada a especificidade da mesma quanto à extensão de 370 Km e aos diferentes tipos de trabalho que, em parte da sua extensão, têm pouca expressão.

No que se refere à aquisição de bens, o universo e amostra selecionada, segundo o procedimento adotado, apresentava-se de acordo com o quadro infra:

Quadro 15 – Amostra de Aquisições de Bens por Procedimento (valor= /+ C 5.000)
(Valores em €, S/IVA)

Procedimento	Nº Adjudicações	Valor Adjudicação	%
Concurso público	3	395.000,00	36,1%
Ajuste direto	6	173.190,00	15,8%
Total	9	568.190,00	52,0%
Universo 2010/2012	27	1.093.405,76	100,0%

Fonte: Listagens de processos fornecidos pelo SCP

A amostra, em termos de montante adjudicado, representou **52%** dos processos de aquisições de bens, no período em análise, dos quais **36%** respeitam a **3 concursos públicos e 16%** a **6 ajustes diretos, num conjunto dos 9 processos analisados**, representando 33,3% do número de procedimentos adjudicados.

Por sua vez, no que respeita às **aquisições de serviços**, que no período em análise corresponderam a 10 adjudicações, todas realizadas por ajuste direto, a amostra, em termos de valor, **representou 57,9% do conjunto daqueles processos aquisitivos.**

Quadro 16 – Amostra de Aquisições de Serviços (valor = /+ C 5.000)

(Valores em €, S/IVA)

Procedimento	Nº Adjudicações	Valor Adjudicação	%
Concurso público	0	0,00	0,0%
Ajuste direto	6	126.099,76	57,9%
Total	6	126.099,76	57,9%
Universo 2010/2012	10	217.956,59	100,0%

Fonte: Listagens de processos fornecidos pelo SCP

2.3.2 Competências

Não houve, para o atual mandato autárquico de 2009/2013, quaisquer delegações de competências da CMFV no PC, nem deste em algum dos vereadores, em matéria de aquisição de bens e serviços, tais como relativos a procedimentos concursais e autorização da despesa⁵⁸.

2.3.3 Processos de Compras Públicas

O processo de compras públicas está centralizado no SCP, integrado na UOAF, a quem, nos termos do art.º 30º do ROSM, compete, com a participação e colaboração de outros serviços municipais, quando tal se mostre necessário, desencadear os procedimentos de

⁵⁸ Art.º 64º da LAL e art.º 29, do DL 197/99, de 8/jun.

concurso, consultas e requisições de compras, isto é, os procedimentos exigíveis nas aquisições de bens e serviços.

Constitui prerrogativa das autarquias locais, em relação aos bens e serviços incluídos no Catálogo das Compras Públicas, contratar diretamente com entidades com quem o Estado celebrou Acordos Quadro, sem necessidade de consulta ao mercado⁵⁹.

Segundo informação dos serviços, tem havido a preocupação de verificar a informação existente no referido catálogo, de forma a comparar preços, muito embora o Município não tenha qualquer contrato nesta modalidade⁶⁰.

A autarquia **utiliza plenamente e de forma generalizada**, nos procedimentos pré-contratuais, **a plataforma eletrónica da** , que veio substituir a plataforma

Na generalidade dos ajustes diretos, a autarquia procedeu à consulta a vários fornecedores/prestadores, dando, assim, cumprimento ao princípio da concorrência.

Embora **não se encontre plenamente implementado o recurso aos fornecimentos contínuos**, constata-se a utilização deste procedimento pela autarquia, em relação a um conjunto de bens e serviços.

A centralização das compras públicas, a consulta a vários fornecedores/prestadores e o recurso aos fornecimentos contínuos, traduzem a preocupação do cumprimento das normas legais, a boa gestão e a obtenção de poupanças nas aquisições de bens e serviços.

2.3.4 Caracterização da Despesa com Compras Públicas na Despesa Municipal

2.3.4.1 Peso Financeiro

No triénio de 2010 a 2012, a **despesa com compras públicas** efetuada pelo MFV, ascendeu a cerca de **€ 7 328 178,93** e representou **28,65% da despesa municipal** (**20,66%**, em 2010, **34,91%**, em 2011 e **26,42%**, em 2012), conforme demonstra o quadro seguinte:

⁵⁹ Nos termos previstos no DL 37/2007, de 19/fev.

⁶⁰ Em contraditório, o MFV refere "constrangimentos à adesão a acordos existentes quer à aquisição de outro tipo de bens ou serviços, dada a inexistência de oferta à satisfação das necessidades suscitadas", facto, aliás, já referido informalmente pelos serviços no decurso da auditoria.

Quadro 17 – Peso da Despesa com Compras Públicas na Despesa Municipal – 2010/2012
(Valores em €)

Despesa municipal / Ano	2010	2011	2012	Triénio 2010/2012
Despesa com aquisições de bens e serviços	1.477.559,87	4.040.227,41	1.810.391,64	7.328.178,92
Despesa total	7.153.497,53	11.572.945,55	6.853.181,23	25.579.624,31
Peso nas aquisições de bens e serviços na Despesa Total	20,66%	34,91%	26,42%	28,65%

Fonte: Mapas de execução orçamental da despesa (2010 a 2012)

Comparativamente com 2010, a **despesa com compras públicas aumentou** nos restantes dois anos, com maior expressão **em 2011 (€ 2 562 667,54)** e menos significativa **em 2012 (€ 332 831,77)**.

2.3.4.2 Universo das Adjudicações

No triénio auditado, de acordo com as listagens fornecidas pelos serviços municipais, o MFV efetuou as seguintes adjudicações, respeitantes a compras públicas:

Quadro 18 – Processos de Aquisições de Bens e Serviços – 2010/2012

Procedimentos Adjudicados Designação	Anos			Total	Valor Agregado de Procedimentos (%)
	2010	2011	2012		
Concurso público	1	1	3	5	13,51%
Ajuste direto	14	12	6	32	86,49%
Número Total de Processos/Ano/Global	15	13	9	37	100,00%

Fonte: Listagens fornecidas pelo SCP

Assim, em termos de número de processos de **aquisição de bens e serviços** adjudicados, o recurso ao procedimento de **ajuste direto** foi preponderante, ao representar cerca de **86,49%** dos procedimentos, num universo de 37 processos.

No entanto, em termos de **peso no total da despesa adjudicada**, apesar do menor número de processos (5 num universo de 37), o procedimento de **concurso público** apresentou maior peso no conjunto na despesa adjudicada, representando um valor próximo de **50%**⁶¹, face ao procedimento de **ajuste direto**.

2.3.5 Execução Financeira dos Contratos

Os **contratos de aquisições de bens sob a modalidade de fornecimento contínuo** (betão pronto, *tout-venant*, manilhas em betão pré-fabricado, e combustíveis rodoviários-gasóleo e gasolina), todos de 2010, apresentaram um grau de execução contratual (por um ano) significativamente inferior do valor adjudicado, ao cifrarem-se, em, respetivamente, 16%, 7%, 21% e 52%.

⁶¹ Mais exatamente, 47,16%, porquanto a despesa total adjudicada através de concurso público ascendeu a € 618 451,47, tendo a despesa total incorrida com a aquisição de bens e serviços sido de € 1 311 362.

Em 2011, verificou-se um grau de execução muito próximo dos valores adjudicados e contratualizados, o mesmo sucedendo em relação a 2012 para as situações de fornecimentos concluídos, exceto no que se refere ao fornecimento contínuo de betão pronto, que apresentou um grau de execução baixíssimo – 7% –, facto que indicia **um deficiente planeamento e estimativa das necessidades do bem em causa**.

Em regra, os cadernos de encargos fixam o respetivo prazo de pagamento, sendo o mais frequente o prazo de 60 dias, havendo, porém, situações em que o prazo fixado foi de 30 dias.

O cumprimento dos prazos de pagamento contratualmente estabelecidos, além de contribuir para uma boa imagem da autarquia perante o exterior, é um fator gerador de confiança junto dos fornecedores/prestadores, podendo influenciar a formação do preço dos bens e serviços a adquirir.

Os preços das propostas tendem a ser ajustados ao prazo médio de pagamento da entidade adjudicante, pelo que mesmo que o prestador/fornecedor, perante atrasos ocorridos, não exija o pagamento de juros de mora, não deixa de ser o município a suportar, através do preço, os correspondentes custos de financiamento e de transação.

Registaram-se, contudo, conforme verificação nos processos abrangidos pela amostra, **atrasos expressivos no pagamento algumas de faturas**, ultrapassando os prazos máximos fixados, sem que daí resultasse a exigência do pagamento de juros de mora aos fornecedores/prestadores.

Sobre esta matéria⁶², o MFV justifica que os atrasos se devem "*quer aos compromissos assumidos perante o serviço da dívida decorrente do plano de saneamento financeiro existente e das inúmeras atribuições e competências a que o município não pode deixar de promover e assumir, associado ao facto da cada vez maior dificuldade em captar ou maximizar receitas próprias*".

ANEXO 13 A FLS. 12 E 14

2.3.6 Aspetos de legalidade nas Compras Públicas

Das verificações realizadas, podemos concluir que os processos evidenciam o cumprimento do quadro legal na matéria da aquisição de bens e serviços, designadamente, quanto aos procedimentos pré-contratuais.

Os processos encontram-se organizados, mediante a utilização simultânea dos meios informáticos/plataforma eletrónica e a tramitação, em suporte de papel, designadamente, ao nível do procedimento pré-contratual, não constando, porém, a indicação explícita dos nomes e a qualidade em que intervêm em cada fase processual.

⁶² Argumentos utilizados, igualmente, quanto aos atrasos dos pagamentos registados na execução financeira das empreitadas de obras públicas e a que não nos referimos, atenta a redundância (cfr., supra, o item 2.2.4.2.).

Nas situações de ajustes diretos realizados ao mesmo fornecedor/prestador, foi dado cumprimento ao disposto no art.º 113º, n.ºs 2 e 5 do CCP.

Relativamente às aquisições de serviços, registou-se a existência de dúvidas e dificuldades de interpretação e definição do âmbito de aplicação das normas da LOE/2011 (art.º 19º e 22º), bem como do art.º 26º da LOE/2012, quanto à exigência de **parecer prévio** a emitir pelo órgão executivo.

O MFV **não submeteu a parecer prévio da CM** diversas aquisições de serviços ocorridas em 2011 e 2012, tendo, como resultado da intervenção da IGF, os serviços "a posteriori" desencadeado a intervenção do órgão executivo através da deliberação de 10/jul/2013, de forma **a colmatar a omissão do parecer nas diversas aquisições de serviços**.

Atendendo às dúvidas e dificuldades suscitadas na aplicação das referidas normas e à não publicação das portarias de regulamentação ali previstas, tendo vindo a servir de orientação para a emissão do parecer prévio a emitir a regulamentação para a administração central, nada se propõe quanto à nulidade resultante da falta de parecer, tanto mais que, como tudo indica, para futuro, passará a ser acautelada esta formalidade.

Ainda, no que respeita às **aquisições serviços**, o Município não procedeu às **reduções dos valores pagos**, mediante a aplicação das taxas previstas no art.º 19º da LOE/2011, quer em relação a 2011, quer em relação a 2012, nas situações abrangidas, respetivamente, pelos art.º 22 da LOE/2011 e art.º 26 da LOE/2012.

Em sede de contraditório, o MFV remeteu elementos complementares ⁶³ que permitiram aferir, com rigor, as prestações de serviços sujeitas a redução em 2011 e 2012, bem como a sua apreciação casuística.

Assim, e no que se refere aos pagamentos efetuados à AIRC em 2011, os argumentos aduzidos pelo MFV merecem **acolhimento, não estando, por conseguinte, sujeitos a redução**. De registar, pela positiva, a **regularização relativamente aos pagamentos efetuados em 2012** a este fornecedor (cfr. Anexo P da resposta ao contraditório, a fls 103 a 105).

No que se refere ao prestador de serviços com o NIF 502 790 326, o Município vem demonstrar que, caso tivessem sido aplicadas as atualizações contratualmente estabelecidas, os montantes devidos pelas prestações de serviços efetuados, em resultado da aplicação da taxa de redução legalmente prevista, seriam superiores, pelo

⁶³ No decurso da presente auditoria foi promovido, pelos serviços, o levantamento exaustivo dos contratos de prestação de serviços celebrados e/ou renovados, com vista à definição das situações que poderiam estar sujeitas a redução nos termos das Leis dos Orçamentos do Estado para 2011, 2012 e 2013. **Esta tarefa não se encontrava concluída no período de execução da ação**, facto que explica que, em fase de contraditório, sejam remetidos tais elementos, que implicam ajustamentos dos Anexos 11 e 12 face aos esclarecimentos e documentos facultados neste âmbito.

que considera que não deverá promover a regularização, quer relativamente a 2011, quer a 2012.

No entanto, apurámos, quanto a 2012, uma diferença de € 16,50, que resulta da diferença entre a taxa de poupança obtida nas negociações com o prestador de serviços e a aplicável nos termos do n.º 3 do art.º 26º da LOE 2012, cuja reposição se não justifica⁶⁴.

Embora se concorde com as razões avançadas, sempre se dirá que o MFV deverá rever os procedimentos de todas as prestações de serviços nessas circunstâncias e demonstrar que a taxa de redução legalmente devida se encontra refletida nos pagamentos periódicos que a execução contratual envolve.

Quanto ao contrato de prestação de serviços celebrado com a Pessoa Coletiva 503 672 238, ficou demonstrado que a respetiva celebração ocorreu em 2010, pelo que **não está sujeito a qualquer redução.**

No que se refere às prestações de serviços asseguradas pela Pessoa Coletiva 502 883 308, **não concordamos com a argumentação apresentada pelo MFV**, na parte em que refere que *"tendo em consideração que estamos perante aquisições de serviços que vão sendo solicitados caso a caso em função do plano de controlo de qualidade, em que cada um, isoladamente, é inferior ao montante a partir do qual se aplicam as reduções remuneratórias e não estando prevista para ano 2011 reduções por agregação, entenderam os serviços não proceder às reduções"*.

Com efeito, estamos perante a **prestação de serviços continuada**, que, deveria, aliás, anualmente ser contratualizada com recurso à figura do **fornecimento contínuo**, uma vez que visam dar cumprimento a uma **obrigação legal que se encontra materializada num plano de controlo de qualidade previamente definido**, não, assumindo, como é afirmado, uma necessidade a satisfazer casuisticamente.

Mantém-se, nesta parte, a obrigação de proceder à redução dos pagamentos efetuados em 2011, num total de € 533,08.

No que se refere à aquisição de serviços à Pessoa Coletiva 507 422 503, o MFV demonstrou, através do Anexo H, que *"Os valores indexados a este contrato para este ano decorreram da estratégia definida de redução de custos em linha com o plano de saneamento financeiro que nesse ano teve início. Para o efeito, propôs-se ao prestador uma redução de valor para o mesmo objeto tendo como comparação o ano de 2010 (4.950,00 valor s/ IVA), obtendo-se concretamente uma poupança na ordem 44,44%"*.

⁶⁴ Atenta a pouca materialidade e o facto de tal montante ser inferior a € 25, consideramos, que, por aplicação analógica do disposto no n.º 5 do art.º 25º do DL 36/2013 de 11/mar, não deverá ser promovida qualquer reposição, atentas as medidas entretanto adotadas pelo MFV com vista à reposição do montante de € 146,25 (cfr. Anexo 13, a fls. 26 e 116 a 121).

Embora se concorde com as razões avançadas, reitera-se que o **MFV deverá rever os procedimentos de todas as prestações de serviços nessas circunstâncias e demonstrar que a taxa de redução legalmente devida se encontra refletida** nos pagamentos.

No que se refere à aquisição de serviços à Pessoa Coletiva 507 533 445, o MFV veio demonstrar que os pagamentos constantes da conta corrente da entidade se referiam a contrato celebrado em 2010, não lhe sendo, por conseguinte, aplicável qualquer redução.

Idêntica situação se verificou em relação ao prestador de serviços com o NIF 506 546 381, uma vez que ficou demonstrado que a renovação contratual ocorreu em 2010.

Quanto aos pagamentos efetuados à Pessoa Coletiva 504 518 755, o MFV evidenciou estar-se perante um contrato em que predominou uma componente cujo preço é administrativamente fixado, sendo a parte remanescente inferior ao limite legal a partir do qual é aplicada a redução remuneratória, pelo que os mesmos mostram-se regulares.

O MFV veio demonstrar, em contraditório, que, relativamente à Pessoa Coletiva 503 643 297, a renegociação do preço em 2012, face ao praticado em 2011, foi inferior em 23%, pelo que o montante da redução legalmente aplicável foi largamente ultrapassada.

Aceita-se o argumento utilizado, embora com a ressalva de tal facto passar a constar, expressamente, dos documentos de despesa relativos às prestações de serviços em que tais negociações ocorrem.

A falta de aplicação da taxa de redução sobre o valor das aquisições de serviços que preenchem os requisitos legais, traduziu-se na **realização de despesa em excesso de € 2 331,82** em 2011 e de **€ 5 594,74**, em 2012, a que corresponde **despesa ilegal** num total de **€ 7 926,56** e cuja reposição foi, entretanto, promovida pelo MFV.

ANEXOS 11, 12 E 13, FLS. 15 A 30 E 69 A 145

2.4 Sistema de controlo interno e Plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas

2.4.1 Regulamento do Sistema de Controlo Interno

O MFV aprovou, na reunião camarária de 8/ago/2002, o seu **Regulamento do Sistema de Controlo Interno** para todos os serviços municipais abrangidos pelos procedimentos de controlo, 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.

O regulamento de controlo interno foi aprovado pelo órgão autárquico competente há cerca de 11 anos, **sem que lhe tenham sido introduzidas quaisquer atualizações.**

Ora, a realidade autárquica registou, desde então, significativas alterações ao nível, quer das suas atividades, por força da delegação de novas competências, quer dos procedimentos e circuitos documentais, em resultado, entre outras, das alterações legislativas e da estrutura orgânica dos serviços em matérias de recursos humanos e da contratação pública e do recurso ao processamento e implementação de sistemas e aplicações informáticas.

Justificar-se-á, pelas razões antes expandidas, as diligências necessárias com vista à alteração do regulamento em apreciação.

Apuraram-se também um conjunto de fragilidades ao nível de sistema de controlo interno, evidenciadas pelas situações detalhadas, nos itens 2.1.6. e 2.1.7.

O MFV dispunha de um regulamento⁶⁵ com as regras e princípios em matéria de **organização e fixação do horário de trabalho** e a verificação dos deveres de **assiduidade e pontualidade dos seus trabalhadores**, de acordo com o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP).

O registo da assiduidade era feito através do sistema biométrico, que abrange a quase totalidade dos trabalhadores ao serviço da autarquia (com funções no edifício sede do município, nas oficinas, armazém e biblioteca municipal). Por sua vez, alguns trabalhadores, devido à particularidade dos seus horários, como os que estão ligados aos transportes escolares e à recolha dos resíduos sólidos, é feito através dos livros de ponto.

O registo e o controlo de assiduidade, ainda não estavam integralmente assegurados através da aplicação informática relativa aos recursos humanos.

Quanto à **atribuição de telemóveis**, não existia regulamento nem foram proferidos despachos a estabelecer critérios para a disponibilização dos equipamentos e a definição de “*plafond*” para a respetiva utilização, muito embora, na prática, houvesse critérios para a sua atribuição e utilização.

Os elementos recolhidos, em especial, os custos na utilização de telemóveis nestes dois últimos anos de 2011 e 2012, demonstraram haver equipamentos móveis atribuídos, quer a serviços, quer a responsáveis de serviços, sendo feito um levantamento dos custos mensais em chamadas que é levado ao conhecimento do órgão executivo.

A NCI⁶⁶, em matéria de contratação pública, estabelecia um conjunto de regras quanto à salvaguarda da verificação do cumprimento das disposições legais dos concursos e a definição da tramitação do circuito da realização da despesa, a cargo do setor das compras e aprovisionamento, em articulação com o armazém, o arquivo de gestão de

⁶⁵ Regulamento interno de funcionamento e horário de trabalho aprovado pela CM na reunião de 28/abr/2010.

⁶⁶ Aprovada pelo órgão executivo em 8/ago/2002, publicada no DR, II, n.º 220, de 23/set/2002.

stocks e a contabilidade e finanças, articulação esta extensível à reconciliação das contas correntes entre devedores e credores diversos.

Como já atrás se deixou registado, face às alterações entretanto ocorridas ao nível de estrutura orgânica, a referida Norma **encontrava-se desajustada**, carecendo da devida atualização, sendo, além disso, **omissa** quanto à contratação de empreitadas de obras públicas.

No que se refere à realização de obras por empreitada, e seguindo a tendência da NCI, o atual Regulamento das atribuições e competências das unidades e subunidades orgânicas do Município não continha quaisquer normas e procedimentos, designadamente, em matéria de articulação entre as várias unidades e subunidades intervenientes.

Em resposta ao contraditório, o MFV demonstrou vontade em ajustar as atuais normas e regulamentos à legislação e mudanças entretanto ocorridas na orgânica municipal.

O Regulamento do sistema de controlo interno, embora contendo disposições abrangentes a todos os serviços municipais, encontra-se desatualizado, face às normas legais e regulamentares municipais vigentes.

Apuraram-se algumas fragilidades ao nível de sistema de controlo interno, merecendo alguma atenção o controlo da assiduidade e a sua conjugação com a aplicação do sistema informático relativa aos recursos humanos.

Em matéria de contratação pública, o aludido Regulamento é omissivo quanto aos procedimentos e intervenientes nos processos de empreitadas de obras públicas, mostrando-se igualmente desajustado face à evolução legislativa e orgânica entretanto registada.

2.4.2 Plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas

O Município de Figueiró dos Vinhos elaborou o PGRICIC, que foi aprovado na reunião do órgão executivo de 9/dez/2009 e enviado, dois dias depois, ao Conselho de Prevenção da Corrupção, para além de lhe ter sido dada a devida publicidade interna e externamente.

No entanto, o referido PGRICIC não foi devidamente remetido a esta IGF.

O identificado plano elenca um conjunto de medidas, algumas das quais deveriam ser mais precisas, com vista à sua concretização.

A monitorização do plano tem sido feita através dos relatórios anuais apresentados e o grau de implementação das medidas propostas ou com implementação em curso é satisfatório.

No entanto, e face aos resultados entretanto obtidos, o Plano deverá ser objeto de atualização, nomeadamente, ao nível da identificação e graduação dos riscos, medidas a implementar e meios de acompanhamento e monitorização.

3 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Face ao exposto, conclui-se e recomenda-se:

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
3.1. Recursos Humanos		
3.1.1. A despesa com pessoal regista um decréscimo de € 681 586, no triénio 2010/2012, representando 36% do total da despesa municipal e de 50% na despesa corrente.	2.1.1.	Nada a recomendar.
3.1.2. As remunerações certas e permanentes assumem particular preponderância no universo das despesas com pessoal , representando cerca de 78% do total , tendo diminuído, no triénio, 21%.	2.1.1.	Nada a recomendar.
3.1.3. As despesas com a segurança social têm um peso relativo, no mesmo período, de cerca de 20,56% do total das despesas com pessoal , registando um aumento expressivo, de € 294 770, entre 2010 e 2011.	2.1.1.	Nada a recomendar.
3.1.4. Os abonos variáveis ou eventuais , perfazem 1,78% do total da despesa com pessoal, e registaram um aumento, entre 2010 e 2011, de 21%, embora tenham diminuído, entre 2011 e 2012, em cerca de € 8 459, evidenciando, no triénio, um acréscimo de 4%.	2.1.1.	Nada a recomendar.
3.1.5. No triénio, o peso das despesas com pessoal per capita , bem como o custo médio de cada trabalhador regista uma diminuição de € 527 para € 417 e de € 17 301 para € 15 212 , respetivamente.	2.1.1.	Nada a recomendar.
3.1.6. As despesas com remunerações certas e permanentes dos trabalhadores das atividades objeto de transferência ou contratualização no domínio da educação baixam em 2011 e aumentam no ano seguinte, em, respetivamente, 18 p.p. e 15 p.p.	2.1.1.	Nada a recomendar.
3.1.7. A evolução do número de trabalhadores ao serviço da autarquia apresenta uma redução de 9%, entre 2010 e 2012 , com especial incidência	2.1.2.	Nada a recomendar.

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
no grupo de trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas a termos resolutivo certo.		
3.1.8. No triénio em análise, não existe delegação de competências em matéria de gestão dos recursos humanos pelo PCMFV.	2.1.3	Nada a recomendar.
3.1.9. Existem algumas fragilidades e insuficiências nas aplicações informáticas , em uso na SORH, designadamente, quanto ao registo e controlo de assiduidade, em que a intervenção humana é forte, inexistindo a correspondente interligação com o processamento de remunerações.	2.1.5	A. Que se promova o aperfeiçoamento e interligação das diversas aplicações informáticas no tratamento das matérias respeitantes aos recursos humanos, designadamente, em matéria de registo de faltas e processamento de remunerações.
3.1.10. Os mapas de pessoal, no triénio 2010/2012, mostram-se, atempadamente, elaborados pelos serviços municipais e aprovados pelos órgãos autárquicos competentes	2.1.6.1 2.1.7.1.	Nada a recomendar.
3.1.11. A orçamentação e gestão das despesas com pessoal encontram-se devidamente especificadas na rubrica orçamental que lhe é destinada.	2.1.6.2.	Nada a recomendar.
3.1.12. Os procedimentos concursais destinados à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado , observam as normas legais, designadamente, as Leis 55-A/2010, de 31/dez e 12-A/2010, de 30/jun.	2.1.6.3.	Nada a recomendar.
3.1.13. Os contratos de prestação de serviços, mostram-se, ainda que "a posteriori" e após ratificação pelo órgão executivo , em conformidade com as disposições legais aplicáveis, designadamente, em matéria de parecer prévio vinculativo, não se justificando a declaração de nulidade dos respetivos procedimentos e despesa incorrida.	2.1.6.5.	B. Que, no futuro, seja dado escrupuloso cumprimento obtenção de parecer prévio vinculativo em matéria de contratação de prestações de serviços, atenta a cominação legal de nulidade e responsabilidade financeira.
3.1.14. Em 2010, as alterações de posicionamento remuneratório obrigatório e por opção gestonária, mostram-se processadas nos termos legalmente previstos, não se tendo verificado quaisquer	2.1.6.6.	Nada a recomendar.

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
alterações ou valorizações remuneratórias nos anos de 2011 e 2012.		
3.1.15. A remuneração do trabalho extraordinário mostra-se regular, ao não ultrapassar o limite legal previsto.	2.1.6.7.2.	Nada a recomendar.
3.1.16. A percepção, pelos trabalhadores abrangidos pelo abono para falhas , está enquadrada na previsão legal.	2.1.6.7.3.	Nada a recomendar.
3.1.17. O valor das ajudas de custo e dos subsídios de transporte devidos por deslocações em serviço oficial em território nacional estão corretamente processadas e reduzidas nos termos legais.	2.1.6.7.4.	Nada a recomendar.
3.1.18. O pagamento de compensações pela caducidade de contratos a termo resolutivo certo, mostra-se regular, face à alteração do regime, operada pela Lei 66/2012, de 31/dez. Embora fosse ilegal à data em que ocorreu, não se justifica qualquer procedimento de responsabilidade financeira, atenta a pouca clareza do regime legal instituído e as diversas interpretações de que era objeto.	2.1.6.7.5.	Nada a recomendar.
3.1.19. As autorizações para o exercício de funções, em acumulação, por parte dos trabalhadores ao serviço da autarquia, estão a ser objeto de reapreciação, em especial, a acumulação de funções públicas e as remunerações que possam ter ocorrido.	2.1.6.10.	C. Do resultado das diligências deverá ser dado conhecimento à IGF. Em contraditório, foi remetida evidência do acatamento desta recomendação (cfr. Anexo 13, fls 5, 6 e 31 a 61).
3.1.20. As reduções remuneratórias que recaíram sobre as remunerações dos eleitos locais apresentam incorreções, não tendo incidido sobre as despesas de representação, facto que se traduziu em pagamentos indevidos num total de C 1 018,95. Em resposta ao contraditório, o MFV e três eleitos locais manifestam discordância quanto à interpretação do n.º 2 do artº 11º da Lei 12-A/2010 neste sentido, pelo que a situação de pagamentos indevidos se mantém.	2.1.6.11.1.	D. Deverá ser diligenciada a reposição, pelos autarcas, do valor indevidamente pago no montante global de C 968,68 , uma vez que a reposição constitui causa de extinção do procedimento de responsabilidade financeira, cujo desencadeamento se promoverá junto do Tribunal de Contas.

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
3.1.21. A autarquia aplica corretamente as reduções previstas na LOE2011 e LOE 2012, às remunerações dos seus trabalhadores e membros do GAP. Foi, contudo, detetada uma diferença, a favor da Secretária do GAP, não justificada pelos serviços e que, segundo resposta ao contraditório, seria regularizada em dez/2013.	2.1.6.11.2.	E. Deverá ser promovida a reposição, a favor da Secretária do GAP, da diferença de € 103,92.
3.1.22. O MFV cumpre a Lei 49/2011, de 7/set, quanto à aplicação da sobretaxa extraordinária de IRS sobre o subsídio de Natal de 2011.	2.1.6.12.	Nada a recomendar.
3.1.23. A autarquia procede oportunamente ao pagamento das contribuições devidas para a Segurança Social e dos descontos obrigatórios incidentes sobre as remunerações dos trabalhadores.	2.1.7.14.	Nada a recomendar.
3.1.24. A informação prestada à DGAL apresenta algumas incongruências , face às diferentes fontes de informação (balanço social, mapas de execução orçamental e informações internas dos serviços municipais).	2.1.8.1.	F. O MFV deverá implementar um sistema de informação que permita a coerência dos dados e informação prestada à DGAL, face aos registos das aplicações informáticas e do balanço social.
3.2. Empreitadas de obras públicas		
3.2.1. No triénio 2010/2012, a despesa com empreitadas de obras públicas representa cerca de 32% das despesas de capital e 9% da despesa total do município.	2.2.3.1.	Nada a recomendar
3.2.2. No mesmo período, registam-se 9 adjudicações de empreitadas de obras públicas, no valor total de MC 1,246.	2.2.1. 2.2.3.2.	Nada a recomendar
3.2.3. Do valor total das empreitadas adjudicadas no triénio, 90% observam a modalidade de concurso público e 10% de ajuste direto.	2.2.3.3	Nada a recomendar
3.2.4. Entre os anos de 2010 e 2011 , a variação do volume da despesa nas adjudicações situou-se entre 47% e 53%, não se registando qualquer adjudicação em 2012.	2.2.3.2.	Nada a recomendar
3.2.5. O valor médio das adjudicações foi de	2.2.3.3.	Nada a recomendar

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
€ 373 337 no concurso público e de € 21 016 no ajuste direto.		
3.2.6. Nas empreitadas o procedimento pré-contratual é feito através da plataforma eletrónica da .	2.2.3.3.	Nada a recomendar
3.2.7. A organização processual nem sempre evidencia a qualidade e identificação dos intervenientes nos procedimentos.	2.2.3.3.	G. Deverá promover-se o aperfeiçoamento dos procedimentos inerentes à organização dos processos ainda suportados documentalmente ou, em alternativa, recorrer à assinatura digital e selo temporal, de modo a identificar os intervenientes nos processos.
3.2.8. As adjudicações no triénio são efetuadas a diferentes empreiteiros, observando-se, assim, o princípio da concorrência .	2.2.3.4.	Nada a recomendar.
3.2.9. Do valor total das empreitadas adjudicadas (M€ 1,246), 86% destina-se, segundo o tipo de obra, a outros trabalhos/infraestruturas, 12,1% a edifícios e 1,7% a arruamentos.	2.2.3.5.	Nada a recomendar.
3.2.10. Os procedimentos pré-contratuais e o acompanhamento da execução física e financeira das obras , mostram-se regulares e cumprem as normas legais aplicáveis , sendo de registar uma boa atuação dos serviços do SCP e da UOOM.	2.2.4.1. 2.2.4.2.	Nada a recomendar.
3.2.11. Das 9 adjudicações existentes no triénio, 6 encontram-se concluídas até jul/2013, não se registando trabalhos a mais , embora existam trabalhos a menos em 2 e não há qualquer revisão de preços .	2.2.4.3.	Nada a recomendar.
3.2.12. Os projetos base das obras são, por norma, elaborados pelos serviços do Município , tendo algumas das situações de suspensão e prorrogação dos prazos sido devidas a alterações necessárias a esses mesmos projetos.	2.2.4.1.	H. Que a elaboração dos projetos se ajuste à realidade a que se destinam, evitando-se, assim, alterações e suspensões de trabalhos imputáveis a deficiências dos mesmos.

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
3.2.13. A fiscalização da execução das obras municipais na quase totalidade, a cargo dos técnicos da UOOM, é suportada em informação sistematizada e completa, que permite um adequado acompanhamento e controlo pelos serviços.	2.2.4.2.	Nada a recomendar
3.2.14. O prazo de pagamento contratualmente estabelecido (em regra de 60 dias) não é respeitado, registando-se desvios significativos, cifrando-se, num caso, em 266 dias.	2.2.4.2.	I. Deverá promover-se o escrupuloso cumprimento do prazo de pagamento contratual das empreitadas, observando-se, assim, os princípios de gestão orçamental constantes da Lei 8/2012, de 21/fev.
3.2.15. Não se encontra devidamente organizada, tratada e, como tal, disponível, informação sobre os custos médios unitários de referência por tipo de obra ou trabalhos que possam ser utilizados no lançamento de novas obras e aferir sobre a razoabilidade dos custos das obras realizadas.	2.2.5.	J. Deverá ser recolhida e sistematizada a informação ao longo dos anos, e nos vários processos, de forma a permitir, através do respetivo tratamento, comparações entre os custos unitários de trabalhos semelhantes e conseqüente adequação da estimativa dos valores dos procedimentos sujeitos à concorrência.
3.3. Aquisições de bens e serviços		
3.3.1. No triénio de 2010 a 2012, a despesa com compras públicas representou 28,65% da despesa municipal.	2.3.4.1.	Nada a recomendar
3.3.2. A amostra representou cerca de 52% da despesa incorrida na aquisição de bens , e de 57,9% no que respeita às aquisições de serviços , no triénio 2010/2012.	2.3.1.	Nada a recomendar.
3.3.3. O ajuste direto constitui o procedimento de contratação pública mais utilizado pela autarquia, em matéria de compras públicas, ao representar 86,49% do total dos procedimentos (37), embora o concurso público (5), apresente um peso financeiro significativo, face ao total da despesa realizada.	2.3.4.1.e 2.3.4.2.	Nada a recomendar.

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
3.3.4. O procedimento com vista à contratação de bens e serviços, está centralizado no SCP , integrado na UOAF, aliás, conforme atribuições do art.º 30º do ROSMFV.	2.3.3.	Nada a recomendar.
3.3.5. A autarquia utiliza em pleno a plataforma eletrónica da , cumpre os normativos legais, e obtém, além disso, poupanças nas aquisições de bens e serviços, nomeadamente, através da centralização da função compras e sistemática consulta alargada a fornecedores.	2.3.3.	Nada a recomendar.
3.3.6. A CMFV não celebra qualquer contrato em relação a bens e serviços incluídos no Catálogo Nacional de Compras Públicas. Em contraditório, o Município justifica o facto com a inexistência de oferta de bens e serviços que satisfaçam as respetivas necessidades.	2.3.3.	K. Que a autarquia, aquando da decisão de aquisição de bens e serviços, continue a efetuar a consulta do catálogo nacional, de modo a avaliar as vantagens que esse processo de contratação pode oferecer.
3.3.7. A CMFV fixa um prazo de pagamento contratual entre 30 e 60 dias, o qual, não é, na maioria das situações, respeitado.	2.3.6.	L. Deverá a autarquia promover o cumprimento do prazo de pagamento contratualmente estabelecido, dado ser não só um dever legal, como também um fator preponderante na formação do preço dos bens/serviços e na imagem perante o exterior da autarquia.
3.3.8. A autarquia, respeita, regra geral, as normas legais em matéria de escolha do procedimento pré-contratual e respetiva execução.	2.3.3. e 2.3.6.	Nada a recomendar
3.3.9. As aquisições de serviços não são precedidas de parecer prévio favorável da CM , em incumprimento das LOE/2011, LOE/2012 e LOE/2013, tendo a respetiva regularização sido promovida no decurso da presente auditoria, abrangendo todas as situações que a legislação referida não exceciona expressamente.	2.3.6.	M. Deverá a autarquia aplicar a LOE/2013, nesta matéria, seguindo como orientação a regulamentação existente para a administração central, face à não publicação, até ao momento, de regulamentação para a administração local.
3.3.10. As aquisições de serviços efetuadas em	2.3.6.	N. Deverá ser dado cumprimento

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<p>2011 e 2012, não se mostram em conformidade com os art.ºs 22º da LOE/2011 e 26º da LOE/2012, uma vez que o Município não procedeu às reduções dos valores pagos nos contratos celebrados, facto que se traduziu em pagamentos indevidos num total de C 2 331,82 em 2011 e de C 5 594,74, em 2012, a que corresponde despesa ilegal num total de C 7 926,56. Em contraditório, foram remetidas evidências da regularização de quase todas as situações, tendo o MFV manifestado vontade de regularizar as que suscitam dúvidas de interpretação.</p>		<p>às disposições legais em matéria de reduções nos contratos de prestação de serviços.</p> <p>O. Deverá ser promovida a reposição dos pagamentos indevidamente efetuados aos prestadores de serviços.</p>
<p>3.4. Sistema de controlo interno e Plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas</p>		
<p>3.4.1. A norma de controlo interno dos serviços municipais, aprovada em 8/ago/2002, encontra-se desatualizada, quer no que se prende com os recursos humanos, quer também no respeitante à contratação pública, face a alterações legislativas e regulamentares subsequentes, algumas destas de iniciativa do Município.</p>	2.4.1.	<p>P. Deverá promover-se o ajustamento da norma de controlo interno às alterações legislativas e orgânicas entretanto ocorridas.</p>
<p>3.4.2. A atribuição e utilização de telemóveis não está formalmente documentada por regulamento ou determinações nesse sentido.</p>	2.4.1.	<p>Q. Deverá ser devidamente regulamentada a atribuição e utilização de telemóveis pelos vários serviços e trabalhadores.</p>
<p>3.4.3. O MFV elaborou e aprovou (CM) o PGRCIC em finais de 2009 que necessita de uma atualização, de modo a acomodar os resultados obtidos na sua implementação.</p>	2.4.2.	<p>R. O Município deverá promover o processo de revisão do PGRCIC, de modo a adequar-se à evolução entretanto registada.</p>

4 PROPOSTAS

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

4.1. A remessa deste **Relatório** e dos **Anexos** ao **Senhor Presidente da Câmara Municipal de Figueiró dos Vinhos** com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos da al.ª o), do n.º 2, do art.º 35º da Lei 75/2013, de 12/set;

4.2. Que a Câmara Municipal, no prazo de 60 dias, a contar da data da receção deste relatório, informe a IGF sobre o estado de implementação das recomendações efetuadas, juntando evidência documental, nos casos em que tal se justifique, nos termos previstos no artº 22.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado pelo Despacho 6837/2010, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, de 5/abr/2010, publicado no DR II Série de 12/abr; e

4.3. A remessa do item 2.1.6.7.11.1. deste Relatório e anexos 7 a 10 e 13 a 16 ao Tribunal de Contas, logo que obtido parecer de concordância de Sua Excelência o Senhor Secretário de Estado do Orçamento, com vista ao desencadeamento da responsabilidade financeira do anterior Presidente da CM e do Vereador nos termos previstos no artº 59º da Lei e 65º da Lei 98/97, de 26/ago, na redação da Lei 48/2006, de 29/ago e no n.º 2 do artº 23º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado pelo Despacho 6837/2010, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, de 5/abr/2010, publicado no DR II Série de 12/abr.

A Equipa,


Maria Amélia Pinto Monteiro
Chefe de Equipa Multidisciplinar


Luis Orlando Botelho Maia
Inspetor

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Execução orçamental da despesa com pessoal e aquisições de serviços – (Triénio 2010/2012)
Anexo 2	Evolução das despesas com pessoal – (Triénio 2010/2012)
Anexo 3	Indicadores Orçamentais – (Triénio 2010/2012)
Anexo 4	Evolução das Despesas com Pessoal – 1.º trimestre de 2012 e 1.º trimestre de 2013
Anexo 5	Estrutura dos Trabalhadores por Relação Jurídica/ Cargo/ Carreiras (2010 a 2012)
Anexo 6	Admissões e saídas (2010 a 2012)
Anexo 7	Cálculo das Reduções Remuneratórias – Eleitos locais e membros dos Gabinetes de Apoio – junho de 2010 a dezembro de 2010 (Pag 1 a Pag 7)
Anexo 8	Cálculo das Reduções Remuneratórias – Eleitos locais, membros dos Gabinetes de Apoio e Trabalhadores – janeiro de 2011 a dezembro de 2011 (Pag 1 a Pag 12)
Anexo 9	Cálculo das Reduções Remuneratórias – Eleitos locais, membros dos Gabinetes de Apoio e Trabalhadores – janeiro de 2012 a dezembro de 2012 (Pag 1 a Pag 12)
Anexo 10	Cálculo das Reduções Remuneratórias – Eleitos locais, membros dos Gabinetes de Apoio e Trabalhadores – janeiro de 2013 a junho de 2013 (Pag 1 a Pag 6)
Anexo 11	Aquisição de serviços por ajuste direto em regime simplificado sujeitos a redução (2011)
Anexo 12	Aquisição de serviços por ajuste direto em regime simplificado sujeitos a redução (2012)
Anexo 13	Contraditório formal – Resposta da Entidade Auditada
Anexo 14	Contraditório pessoal do Vereador
Anexo 15	Contraditório pessoal do Presidente da CMFV
Anexo 16	Contraditório pessoal do Vereador