

CONTROLO DAS DESPESAS COM RECURSOS HUMANOS E CONTRATAÇÃO PÚBLICA

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE ARMAMAR

Proc. n.º 2013/184/B1/13

Relatório n.º 999/2014

outubro de 2014

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

PARECER:

À consideração superior, com a minha concordância.

Assinado por: **MÁRIO RUI FERREIRA TAVARES DA SILVA**

Num. de Identificação Civil: BI098493558

Data: 2014.10.08 16:57:28 GMT Daylight Time

Localização: Lisboa/Subinspetor-geral de finanças



Assinado por: **MANUELA FERNANDA DA ROCHA**

GARRIDO

Num. de Identificação Civil: BI080524559

Data: 2014.10.08 15:58:00 GMT Daylight Time

Localização: Inspetora de Finanças Diretora



Concordo com o vertido no presente relatório, nomeadamente, com as conclusões e recomendações (A a W, alertando para a necessidade da CMA comunicar à IGF, no prazo de 60 dias a contar da receção do relatório, o respetivo acatamento). Proponho encaminhamento ao Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento para efeitos do previsto nos itens 4.1. a 4.3..

Inspetora de Finanças Diretora

DESPACHO:

Concordo.

À consideração de S. Ex^a o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento.

MARIA ISABEL DA SILVA CASTELÃO FERREIRA DA SILVA

2015.02.19 16:53:21 Z

Relatório N.º 999/2014

Processo n.º 2013/184/B1/13

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

SUMÁRIO EXECUTIVO

CONTEÚDOS

PÁG. 17	REDUÇÃO DAS DESPESAS DE PESSOAL ENTRE 2010 E 2012 (14%)
PÁG. 26 e 39	PAGAMENTOS INDEVIDOS DE DESPESAS DE REPRESENTAÇÃO E SUBSÍDIO DE REFEIÇÃO A ELEITOS LOCAIS
PÁG. 45	PAGAMENTOS INDEVIDOS DE EMOLUMENTOS NOTARIAIS E DE PARTICIPAÇÃO NAS CUSTAS DE PROCESSOS DE EXECUÇÕES FISCAIS
PÁG. 32	CELEBRAÇÃO DE DOIS CONTRATOS DE AVENÇA SEM FUNDOS DISPONÍVEIS
PÁG. 58	INEXISTÊNCIA DE INFORMAÇÃO SOBRE OS CUSTOS UNITÁRIOS SUJEITOS À CONCORRÊNCIA

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

1. A despesa paga com pessoal, registou, no triénio 2010/2012, um **total aproximado de MC 9** e um **decréscimo** de, aproximadamente, **14%**. Essa despesa representou **34% do total das despesas municipais** e **54% das despesas correntes**.

2. As remunerações certas e permanentes representaram, no triénio, **80%** das despesas com pessoal, estando as restantes distribuídas por **encargos com a segurança social (18%)** e **abonos variáveis e eventuais (2%)**.

3. Os encargos com o pessoal afeto à educação, resultantes da transferência de competências da Administração Central, ascenderam, no triénio, a **MC 1,6**, e representaram **23% das remunerações certas e permanentes** e **18% do total das despesas com pessoal**, em idêntico período.

4. O número de trabalhadores ao serviço do Município diminuiu cerca de 14%, entre 2010 e 2012, por força, sobretudo, da redução dos trabalhadores contratados a termo resolutivo certo (72%) e de contratos de tarefa e avença (44%).

5. A CMA, entre jun/2010 e dez/2012, no cálculo das despesas de representação dos eleitos locais, não observou o art. 12º da Lei 12-A/2012, de que resultou um total de **pagamentos indevidos de € 2 291,57**, tendo sido **comunicada, pelos mesmos, a intenção de proceder à sua integral reposição**.

6. Foi ilegalmente pago, no triénio, o subsídio de refeição a dois vereadores a meio tempo, facto que se traduz em **pagamentos indevidos num total de € 2 408,28**.

7. Foram corretamente aplicadas as taxas de redução remuneratórias previstas nas LOE 2011 e 2012 e emitido o **parecer prévio vinculativo nos contratos de prestação de serviços de avença celebrados e renovados em 2011 e 2012**, tendo o Município optado pela emissão de **parecer prévio genérico**.

8. Foram ilegalmente processados e pagos abonos para falhas num total de mC 2 a trabalhadores que não se encontravam no

Diminuição das despesas de pessoal em 14% entre 2010 e 2012

Predomínio das remunerações certas e permanentes

Encargos com o pessoal afeto à educação de MC 1,6, no triénio

Redução do total de trabalhadores (14%)

Despesas de representação, de mC 2,29, indevidamente pagas a eleitos locais

Pagamentos indevidos de subsídio de refeição a vereadores a meio tempo (mC 2,4)

Observância de redução remuneratória e de emissão de parecer prévio vinculativo nas prestações de serviços

Pagamentos indevidos de abonos para falhas, num

exercício efetivo das funções que conferem o direito à respetiva percepção.

9. Foram **ilegalmente efetuados pagamentos de m€ 13 de compensações pela cessação de contratos de trabalho a termo certo**, porquanto a respetiva caducidade não era imputável à autarquia local.

10. Foram pagos suplementos remuneratórios **pela participação nas custas dos processos de execução**, num total **m€ 7,7, sem qualquer sustentação legal**, por força da revogação dos art.ºs 43º do DL 353-A/89, de 16/out e 39º do DL 184/89, de 2/jun e a entrada em vigor da LVCR.

11. De igual modo, o pagamento, ao Chefe de Divisão com o NF 128, de **emolumentos notariais**, no montante de **€ 525**, até abr/2010, data em que cessou as funções de notário privativo, é ilegal, por falta de norma legal que habilite o respetivo recebimento.

12. Foram celebrados dois contratos de avença, em 4/out/2012 e 9/nov/2012, **sem a existência de fundos disponíveis**, facto passível de fazer incorrer o Presidente e os Vereadores da CM que autorizaram os pagamentos, bem como a Chefe de Divisão da DFRH, em **responsabilidade financeira reintegratória**, caso as razões alegadas pelos mesmos não venham a ser atendidas pela entidade judicial competente.

13. Dois dos Vereadores que exerceram o cargo a meio tempo, no triénio em análise, **não remeteram a declaração de rendimentos** prevista na Lei 4/83, omissão que, aliás, constituía causa de perda de mandato e que não foi oportunamente detetada pelo Tribunal Constitucional.

14. A **informação periodicamente prestada à DGAL** relativamente às entradas e saídas registadas no mapa de pessoal ao longo do triénio pautou-se por sucessivas **discrepâncias e incorreções**.

15. Não foi criada dotação orçamental especificamente destinada às **despesas incorridas com o recrutamento de novos postos de trabalho** a partir de 2011, tendo a dotação prevista em 2010 sido suficiente para cobrir a despesa efetuada nesta matéria. Apesar disso, no triénio, foram recrutados, respetivamente, 23, 11 e 14 novos postos de trabalho, cujos pagamentos se realizaram **por dotação orçamental inadequada**.

total de m€ 2

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

Pagamento ilegal de participação nas custas de execução num total de m€ 7,7

Pagamentos ilegais de emolumentos notariais de € 525

Celebração de dois contratos de avença sem fundos disponíveis, em violação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso

Omissão do dever de declaração de rendimentos ao Tribunal Constitucional

Falta de fiabilidade da informação prestada à DGAL

Incorreções na contabilização de recrutamento para novos postos de trabalho

16. No triénio 2010/2012, a **despesa com 9 empreitadas de obras públicas, num total de M€ 2,2**, representou cerca de **22% das despesas de capital e de 8% da despesa total do município.**

17. Não existia uma **base de dados ou outro suporte de informação**, que permitisse 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 conseqüente qualidade da despesa pública realizada, bem como dos preços estimados sujeitos à concorrência em matéria de contratação pública.**

18. Os procedimentos de contratação pública pautaram-se por uma generalizada **fraca ou inexistente fundamentação** quanto à escolha das entidades a convidar bem como à própria decisão de recorrer a terceiros para satisfazer as necessidades coletivas, face à capacidade instalada/recursos próprios disponíveis.

19. As 9 empreitadas de obras públicas **não registaram trabalhos a mais nem revisões de preços**, tendo uma empreitada registado várias situações **de suspensão e prorrogação dos prazos**, devidas a condições climatéricas adversas, que se traduziram num **atraso significativo de 8 meses, dos quais 3 na fase de consignação dos trabalhos.**

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

21. No triénio de 2010 a 2012, a **despesa com compras públicas ascendeu a um total de M€ 6** e teve um peso relativo de **cerca de 23% na despesa municipal.**

22. Do valor total das empreitadas adjudicadas no triénio, **78% seguiram a modalidade do ajuste direto e 22% do concurso público.** As aquisições de bens e serviços seguiram igual tendência, ao registarem apenas 1 concurso público num total de 32 procedimentos (**3%**).

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

Empreitadas de obras públicas adjudicadas num total de M€ 2,2

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

Insuficiente fundamentação do recurso à contratação pública e da escolha das entidades consultadas

Execução física e financeira com atrasos e desvios face ao previsto

Inobservância sistemática dos prazos de pagamento

Despesa em compras públicas, num total de M€ 6

Predomínio do ajuste direto na contratação pública

Regularidade da contratação pública

24. Foi contratado, sem a adequada fundamentação quanto à escolha do adjudicatário e ao prazo superior ao legalmente estabelecido, o fornecimento, por ajuste direto com consulta a uma entidade, de serviços de cópia e impressão, com vigência estabelecida por 5 anos.

25. A **norma de controlo interno dos serviços municipais**, aprovada em 17/mar/2003 e alterada em 1/fev/2005, revelava algumas fragilidades em matéria de articulação entre o Serviço de Recursos Humanos e o serviço de Contabilidade, inviabilizando o controlo da legalidade e conferência das operações, encontrando-se **desatualizada**, relativamente às áreas auditadas, face a alterações legislativas e regulamentares subsequentes, algumas destas de iniciativa do Município.

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

27. O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC) não foi implementado na prática, não tendo sido objeto de qualquer relatório de monitorização, acompanhamento e controlo, carecendo da definição e efetiva aplicação dos mecanismos de controlo de eficiência e eficácia.

28. O Município mostrou **generalizada concordância com as conclusões e recomendações** e manifestou intenção de implementar a sua maioria, sem, contudo, remeter quaisquer evidências de ter efetivado a reposição dos pagamentos indevidos no prazo estabelecido para o exercício do contraditório, apesar de, para tanto, ter sido instado.

Fornecimento, por ajuste direto, com vigência de 5 anos, sem adequada fundamentação

Desajustamento da norma de controlo interno à realidade municipal e legislativa

Ausência de normas na utilização de telemóveis

Falta de implementação do PGRCIC

Falta de evidência de implementação das reposições dos pagamentos indevidos, nos termos recomendados

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

OBSERVAÇÕES/CONCLUSÕES	Ref. Item	RECOMENDAÇÕES	Ref. Item	POSIÇÃO DA ENTIDADE AUDITADA	POSIÇÃO DA IGF	VALOR CORRECÇÕES (€)
<p><i>Em jun/2010 a taxa de redução de 5% está incorretamente aplicada, relativamente às remunerações pagas aos eleitos locais, ao não incidir sobre as despesas de representação, o subsídio de férias e remuneração paga nesse mês. A partir de 2011, a não consideração, no cálculo da taxa aplicável, da remuneração agregada auferida noutra entidade pública por uma vereadora, aliada à incorreta aplicação da taxa de redução, traduz-se em pagamentos indevidos, no triénio, num total de mC 2,3, aos seguintes eleitos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>PCM, de € 889;</i> ✓ <i>Vice-presidente, de € 557;</i> ✓ <i>Vereador a tempo inteiro, € 76 e;</i> ✓ <i>Vereadora a meio tempo, € 770.</i> 	3.6.	<p><i>Deverá ser promovida a reposição dos pagamentos indevidos realizados no triénio aos eleitos locais, na sequência da incorreta aplicação das taxas de redução em vigor, sob pena de desencadeamento da responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória legalmente previstas.</i></p>	C	<p><i>Concordam com o entendimento da IGF e revelam intenção de repor as verbas indevidamente recebidas não o tendo, todavia, efetuado no decurso do prazo para o exercício do contraditório, nos termos em que haviam sido notificados.</i></p>	<p><i>Mantém-se o entendimento, uma vez que não foram remetidas evidências de a reposição ter ocorrido no decurso do exercício do direito ao contraditório, pelo que se encaminha para o Tribunal de Contas, com vista ao apuramento de responsabilidade financeira reintegratória.</i></p>	C 2 291,57

OBSERVAÇÕES/CONCLUSÕES	Ref. Item	RECOMENDAÇÕES	Ref. Item	POSIÇÃO DA ENTIDADE AUDITADA	POSIÇÃO DA IGF	VALOR CORRECÇÕES (C)
<p>O subsídio de refeição pago, no triénio, a dois vereadores a meio tempo, carece de base legal, facto que se traduz em pagamentos indevidos num total de mC 4,8.</p>	3.7.	<p>Deverá ser promovida a reposição dos pagamentos indevidos realizados no triénio aos eleitos locais, a título de subsídio de refeição, sob pena de desencadeamento da responsabilidade financeira sancionatória e reintegratórias legalmente prevista.</p>	D	<p>Discorda em parte, referindo que, seguindo o Parecer da CCDRN, é entendimento dos vereadores que apenas devem repor metade do subsídio de refeição.</p>	<p>Os eleitos locais deixaram efetivamente de auferir metade do subsídio de refeição nas funções que se mantêm a desempenhar, pelo que, nos termos da al. r) do n.º 3 do art.º 22º do EEL, não têm direito a auferir qualquer subsídio de refeição, devendo proceder, em conformidade, à sua restituição integral.</p>	C 2 408,28
<p>O abono para falhas pago a cinco</p>	3.9.	<p>Que seja promovida a reposição dos abonos</p>	F	<p>Concordam com o</p>	<p>Mantém-se o</p>	C 1 996,75

OBSERVAÇÕES/CONCLUSÕES	Ref. Item	RECOMENDAÇÕES	Ref. Item	POSIÇÃO DA ENTIDADE AUDITADA	POSIÇÃO DA IGF	VALOR CORREÇÕES (C)
trabalhadores, num total acumulado no triénio, de mC 2 , é ilegal , por ter sido processado relativamente aos dias em que os mesmos se encontravam em gozo de férias ou ausentes ao serviço.		para falhas indevidamente pagos aos trabalhadores sem que a tal correspondesse a prestação efetiva de trabalho e seja devidamente corrigido o procedimento adotado, sob pena de desencadeamento da responsabilidade financeira sancionatória e reintegratórias legalmente prevista.		<i>entendimento da IGF e revelam intenção de repor as verbas indevidamente recebidas, não o tendo, todavia, efetuado no decurso do prazo para o exercício do contraditório, nos termos em que haviam sido notificados.</i>	<i>entendimento, uma vez que não foram remetidas evidências de a reposição ter ocorrido no decurso do exercício do direito ao contraditório, e remete o Tribunal de Contas, com vista ao apuramento de responsabilidade financeira.</i>	
O pagamento, entre 2009 e 2012, de um total de mC 7,7 , a título de participação nas custas dos processos de execução do Município a duas trabalhadoras, nomeadas para exercer funções de órgão/juiz de execução e escrivão, configura pagamentos indevidos .	3.11.	Que seja diligenciada a reposição dos montantes auferidos indevidamente como participações nas custas dos processos de execução, sob pena de responsabilidade financeira reintegratória.	G	<i>Discorda do entendimento, uma vez que o mesmo contraria o Parecer do Conselho Consultivo da PGR 33/2010 e da</i>	<i>Mantém-se, na íntegra, o entendimento da IGF sobre a falta de norma habilitante que permitisse o</i>	C 7 726,20

OBSERVAÇÕES/CONCLUSÕES	Ref. Item	RECOMENDAÇÕES	Ref. Item	POSIÇÃO DA ENTIDADE AUDITADA	POSIÇÃO DA IGF	VALOR CORRECÇÕES (C)
				<i>Diretora Geral da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público de 17/jan/2011, bem como do Professor Casalta Nabais e de Sérvulo e Associados.</i>	<i>pagamento a título de participação nas custas de execuções fiscais, aos trabalhadores com o NF 15 e 81.</i>	
<i>O pagamento de emolumentos notariais, no montante de € 525, até abril/2010, data em que cessou as funções de notário privativo, ao Chefe de Divisão com o NF 128, é ilegal, por falta de norma legal que habilite o respetivo recebimento.</i>	3.12.	<i>Que seja promovida a reposição dos montantes auferidos indevidamente a título de emolumentos notariais, sob pena de responsabilidade financeira.</i>	H	<i>Cfr. item anterior</i>	<i>Mantém-se, na íntegra, o entendimento da IGF sobre a falta de norma habilitante que permite o pagamento de emolumentos ao notário privativo ao Chefe de Divisão com o NF 128, num total de € 525.</i>	€ 525

OBSERVAÇÕES/CONCLUSÕES	Ref. Item	RECOMENDAÇÕES	Ref. Item	POSIÇÃO DA ENTIDADE AUDITADA	POSIÇÃO DA IGF	VALOR CORRECÇÕES (C)
<p>O pagamento de suplementos remuneratórios pela participação nos processos de execução, são ilegais por falta de sustentação legal, por força da revogação dos art.º 43º do DL 353-A/89, de 16/out e 39º do DL 184/89, de 2/jun e a entrada em vigor da LVCR.</p>	3.13.	<p>Que seja promovida a cessação de pagamento a título de participação nas custas dos processos de execução do Município, atenta a falta de base legal que legitime a atribuição de parte de receita municipal aos trabalhadores que participam na respetiva cobrança.</p>	I	Ibidem	<p>Mantém-se na íntegra, cabendo ao Tribunal de Contas efetivar a responsabilidade reintegratória, nos termos dos art.ºs 59.º a 65.º da Lei 98/97.</p>	

ÍNDICE

1	INTRODUÇÃO.....	14
1.1	Fundamento.....	14
1.2	Objetivos	14
1.3	Âmbito	15
1.4	Metodologia	15
1.5	Constrangimentos.....	16
1.6	Contraditório	16
2	RESULTADOS DA AUDITORIA	17
2.1.	Despesa com Recursos Humanos.....	17
2.1.1	Caracterização da Função "Recursos Humanos"	17
2.1.2	Legalidade das Despesas com Pessoal	24
2.1.3	Reduções remuneratórias e valorizações remuneratórias	26
2.1.4	Sobretaxa extraordinária no IRS - Lei nº 49/2011, de 7/set.....	30
2.1.5	Aposentados	30
2.1.6	Contratos de aquisição de serviços	30
2.1.7	Abonos variáveis e eventuais	37
2.1.8	Compensação pela caducidade dos contratos	43
2.1.9	Emolumentos notariais e participações nas custas dos processos de execução fiscal	45
2.1.10	Contribuições da entidade, descontos obrigatórios e retenções na fonte	48
2.1.11	Controle público da riqueza dos titulares de cargos políticos.....	49
2.1.12	Acumulação de funções	50
2.1.13	Contabilização das despesas com pessoal	50
2.1.14	Fiabilidade da Informação remetida à DGAL	51
2.1.15	Comunicações móveis	51
2.2.	Contratação Pública	52
2.2.1.	Universo e definição da amostra	52
2.2.2.	Procedimentos relativos à contratação pública.....	54
2.2.3.	Empreitadas de obras públicas	56
2.2.4.	Aquisições de bens e serviços	60
2.3.	Sistema de Controlo Interno e Plano de Prevenção e Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas	63
3	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	65
4.	PROPOSTAS	72

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

C	Euro
ADSE	Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública
AEC	Área de Enriquecimento Curricular
AM	Assembleia Municipal
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
Art.	Artigo
CCDRN	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte
CCP	Código dos Contratos Públicos
Cfr.	Conforme ou confronto
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CM	Câmara Municipal
CMA	Câmara Municipal de Armamar
CT	Considerações Técnicas
DFRH	Divisão Municipal Financeira e de Recursos Humanos
DGAL	Direcção-Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
EEL	Estatuto dos Eleitos Locais
FAQ	Frequently Asked Questions
GAP	Gabinete de Apoio Pessoal
GAV	Gabinete de Apoio à Vereação
i.e.	Isto é
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IRS	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
LAL	Lei das Autarquias Locais
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LEOE	Lei de Execução Orçamental do Estado
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LVCR	Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações
MA	Município de Armamar
mC	Milhares de euros
MC	Milhões de euros
NF	Número de Funcionário
p.p.	Pontos percentuais
PA	Plano de Atividades
PCM	Presidente da Câmara Municipal
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RCTFP	Regime Jurídico do Contrato de Trabalho em Funções Públicas
SIIAL	Sistema de Informação Integrada das Autarquias Locais
TE	Trabalho Extraordinário
Un	Unidade
V.g.	Verbis gratia
Vd.	Vide

ÍNDICE DE FIGURAS

Gráficos

Gráfico 1 – Estrutura e Evolução da Despesa de Pessoal 2010/2012 (Un: €).....	18
Gráfico 2 – Estrutura dos abonos variáveis ou eventuais (2010/2012)	20
Gráfico 3 - Distribuição da despesa com EOP, por tipos de obra	56
Gráfico 4 - Distribuição da despesa (aquisições de valor superior a € 5 000) por tipo de serviço.....	60
Gráfico 5 - Distribuição da despesa (aquisições de valor superior a € 5 000) por tipo de bem	61

Quadros

Quadro 1 – Peso das Despesas com Pessoal na Despesa Municipal 2010/2012 (Total e Corrente)	18
Quadro 2 – Distribuição dos Trabalhadores por Relação Jurídica de Emprego (2010/2012)	22
Quadro 3 – Pagamentos indevidos a eleitos locais – 2010/2012	28
Quadro 4 – Assunção de despesa sem compromisso por falta de fundos disponíveis	35
Quadro 5 - Subsídio de refeição indevidamente pago a Vereadores.....	40
Quadro 6 - Abono para falhas indevidamente pago	43
Quadro 7 - Peso da amostra no total da despesa (EOP).....	52
Quadro 8 - Peso da amostra no total das adjudicações de EOP.....	52
Quadro 9 - Peso da amostra no valor total da despesa com aquisições de serviços	53
Quadro 10 - Peso da amostra no total das adjudicações de aquisições de serviços	53
Quadro 11 - Peso da amostra no valor total da despesa com aquisições de bens.....	54
Quadro 12 - Peso da amostra no total das adjudicações de aquisições de bens	54
Quadro 13 - EOP no triénio 2010/2012	57
Quadro 14 - Prazos médios de pagamento das faturas – desvios face ao prazo contratual (EOP).....	58
Quadro 15 - Prazos médios de pagamento das faturas – desvios face ao prazo contratual (serviços)	62
Quadro 16 - Prazos médios de pagamento das faturas – desvios face ao prazo contratual (bens).....	62

1 INTRODUÇÃO

1.1 Fundamento

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

1.2 Objetivos

A realização desta auditoria teve como **objetivo geral** a avaliação da gestão dos recursos humanos e da contratação pública do Município de Armamar¹ tendo em conta a regularidade e legalidade dos procedimentos adotados e os bons princípios de gestão financeira dos recursos públicos envolvidos no triénio 2010/2012.

1.2.1 Objetivos específicos (recursos humanos)

Objetivo 1: Caracterização das despesas com pessoal e dos seus recursos humanos do Município, tendo em conta as atividades desenvolvidas diretamente pelos serviços municipais, considerando, designadamente, os seguintes aspetos:

- ✓ Estrutura e evolução das despesas com pessoal e dos recursos humanos afetos ao Município; e
- ✓ Peso das despesas com pessoal nas despesas correntes e totais do Município.

Objetivo 2: Avaliação do sistema de controlo interno instituído no Município no domínio das despesas com pessoal.

Objetivo 3: Avaliação da atuação do Município no plano da legalidade e regularidade no âmbito das despesas com pessoal, quanto à observância de aspetos-chave do quadro normativo aplicável, em sede dos procedimentos instituídos, nomeadamente, nas seguintes vertentes:

- ✓ Reduções remuneratórias;
- ✓ Admissões de pessoal;
- ✓ Valorizações remuneratórias;
- ✓ Aquisição de serviços (tarefa e avença);
- ✓ Ajudas de custo e subsídios de transporte;
- ✓ Suplementos remuneratórios;
- ✓ Acumulação de funções;
- ✓ Contribuições e descontos obrigatórios.

¹ Adiante referido pela abreviatura MA.

Objetivo 4: Verificar o cumprimento pela autarquia local das obrigações de remessa à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) da informação relativa ao pessoal, bem como a fiabilidade da informação prestada.

1.2.2 Objetivos específicos (empreitadas de obras públicas)

Objetivo 1: Analisar os procedimentos pré-contratuais adotados e execução dos contratos.

Objetivo 2: Verificar se foram enviados ao Tribunal de Contas (TC) os contratos a isso obrigados atendendo ao seu valor.

Objetivo 3: Aferir o controlo físico e financeiro dos trabalhos.

Objetivo 4: Analisar os custos médios unitários das empreitadas analisadas.

1.2.3 Objetivos específicos (aquisição de bens e serviços)

Objetivo 1: Verificar se o processo de compras respeita as normas legais, os princípios e as boas práticas;

Objetivo 2: Testar a fiabilidade da informação contabilística e aferir da regularidade procedimental dos respetivos processos de despesa.

Para além dos objetivos descritos foi também objeto da presente auditoria a verificação da existência, aplicação e monitorização do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da Autarquia (PGRIC) nas áreas objeto de controlo².

1.3 Âmbito

1.3.1 Funcional

Esta auditoria incide sobre a Câmara Municipal de Armamar, com particular destaque nos serviços que têm a cargo os Recursos Humanos, as Obras Públicas e o Aprovisionamento.

1.3.2 Temporal

O período temporal abrangido pela ação reporta-se, genericamente, ao triénio 2010-2012.

1.4 Metodologia

O desenvolvimento da ação obedeceu às fases e aos procedimentos de controlo previstos no Guião para Controlo das Despesas com Pessoal das Autarquias Locais, no Guião para controlo das Compras Públicas das Autarquias Locais e no Guião para controlo das Empreitadas de Obras Públicas das Autarquias Locais, designadamente:

- ✓ O levantamento e análise preliminar na autarquia da informação financeira e outra relevante (procedimentos e circuitos administrativos, financeiros e contabilísticos)

² Em conformidade com os procedimentos delineados no Despacho n.º 9/2010, do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

para a auditoria, e

- ✓ A realização de testes de conformidade e substantivos, envolvendo, nomeadamente, os processos relativos à realização de despesas com pessoal, empreitadas de obras públicas e aquisições de bens e serviços, os respetivos pagamentos, bem como a verificação das retenções, dos descontos e contribuições obrigatórios.

Os principais **referenciais** de análise considerados foram, fundamentalmente, as normas legais aplicáveis e o sistema de controlo interno.

As **técnicas de auditoria** utilizadas consistiram, essencialmente, na análise documental, no tratamento de dados contabilísticos e na realização de entrevistas informais aos seguintes interlocutores:

- ✓ Presidente da CMA;
- ✓ Chefe de Divisão Administrativa;
- ✓ Chefe de Divisão Municipal de Finanças e Recursos Humanos;
- ✓ Chefe de Divisão Municipal de Gestão Urbanística e Ambiente;
- ✓ Técnicos Superiores responsáveis pelas Finanças e Património, na área da contratação pública e contabilidade e;
- ✓ Responsável pelo Gabinete de Apoio à Presidência (GAP).

1.5 Constrangimentos

No decurso da ação não foram detetados quaisquer constrangimentos dignos de referência, excetuando o facto de a prestação de contas se encontrar em fase de encerramento, salientando-se, além disso, a pronta colaboração prestada à equipa de auditores pelos Serviços e eleitos locais da CMA.

1.6 Contraditório

Para além do contraditório informal assegurado, sempre que possível, no decurso dos procedimentos de auditoria realizados no Município de Armamar, 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 Armamar enviou a respetiva resposta, que inclui igualmente a resposta pessoal do então vereador e atual PCM,

a qual integra o presente relatório, bem como cinco documentos de contraditório pessoal³, elaborados pelos, então, Senhor Presidente da CMA, , e Senhores Vereadores,

³ Através do ofício 124DADS14 de 16/jan/2014, entrado nesta IGF sob a identificação EEL 00269, de 17/jan/2014 e de mensagem eletrónica que assumiu o n.º EEL 00295, de 20/jan/2014.

e a

Chefe de Divisão Municipal Financeira e de Recursos Humanos,

ANEXOS 16 A 21

Da análise da resposta do MA (**Anexo 16 composto por 7 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, embora não tenha remetido quaisquer evidências da efetiva implementação das recomendações formuladas**, nomeadamente, em matéria de reposição dos pagamentos indevidos e ilegais.

Não mereceu, contudo, concordância e correspondente intenção de reposição dos pagamentos indevidos, pelos Vereadores

a interpretação vertida no item 2.1.7.5.3., quanto ao disposto na al. r) do n.º 1 do art.º 5º do Estatuto dos Eleitos Locais, na parte em que veda aos vereadores que não exerçam o cargo em regime de permanência, o direito a usufruir do subsídio de refeição.

ANEXOS 19 E 20

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

2 RESULTADOS DA AUDITORIA

2.1. Despesa com Recursos Humanos

2.1.1 CARACTERIZAÇÃO DA FUNÇÃO "RECURSOS HUMANOS"

2.1.1.1. Estrutura e evolução da despesa

2.1.1.1.1. No triénio de 2010/2012, a **despesa com pessoal**⁶ (cerca de **M€ 9**) representou, em média, aproximadamente, **34% da despesa municipal** (passando de **36%**, em 2010, para **32%**, em 2012), e **54% da despesa corrente**, e registou um **decréscimo** de cerca de **14%**, ao passar de € 3 198 943, em 2010, para € 2 744 647, em 2012, ainda que, entre 2010/2011, essa variação tivesse sido de apenas cerca de **6%**, conforme ilustra o quadro seguinte:

⁴ Atual Presidente da CMA.

⁵ Entretanto aposentada.

⁶ As despesas com pessoal incluem todos os pagamentos efetuados aos trabalhadores detentores de uma relação jurídica de emprego público, independentemente da modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público (contrato por tempo indeterminado ou determinado/determinável). Correspondem à execução financeira (pagamentos) evidenciada pela rubrica 01 – Despesas com Pessoal – cfr., designadamente, os mapas do Controlo Orçamental da Despesa que integram as contas de gerência.

Quadro 1 - Peso das Despesas com Pessoal na Despesa Municipal 2010/2012 (Total e Corrente)

Un Euro

	MONTANTES			PESO DAS DESPESAS COM PESSOAL					
	2010	2011	2012	2010		2011		2012	
				DT	DC	DT	DC	DT	DC
DESPESA TOTAL PAGA (DT)	8 935 920	9 060 303	8 526 570						
DESPESA CORRENTE PAGA (DC)	5 720 650	5 654 250	5 295 021	36%	56%	33%	53%	32%	52%
DESPESAS COM PESSOAL	3 198 943	3 017 593	2 744 647						
VARIAÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL NO TRIÉNIO		- 454 296							

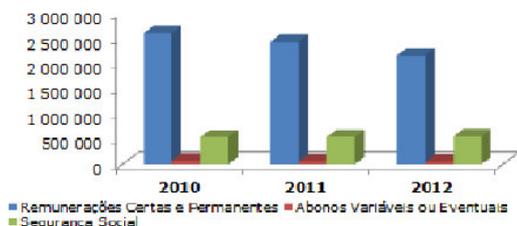
Fonte: Mapas de Controlo Orçamental da Despesa (2010 a 2012)

(Anexos 1 e 3)

O decréscimo da despesa com pessoal, com especial destaque no ano de 2012, deveu-se, em grande parte, à saída de trabalhadores contratados a termo certo e pela passagem de outros à condição de aposentados.

2.1.1.1.2. A figura seguinte reflete a estrutura da despesa com pessoal no Município e da sua evolução, no triénio 2010/2012:

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



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

Resulta, assim, desta figura/gráfico a seguinte composição das despesas com pessoal:

- ✓ Remunerações certas e permanentes – rubrica 01.01. (80%);
- ✓ Abonos variáveis e eventuais – rubrica 01.02. (2%), e
- ✓ Segurança social – rubrica 01.03. (18%).

(Anexos 1 e 2 – pontos 29, 47 e 62)

2.1.1.1.3. Do total das **despesas com pessoal** assumem especial peso **as relativas às remunerações certas e permanentes**, ao representarem, em média, no período temporal abrangido, **80% daquelas despesas**, das quais cerca de **78%** respeitam a **remunerações do pessoal em regime de contrato de trabalho em funções**

públicas por tempo indeterminado e 22% a outras remunerações⁷.

(Anexo 2)

As remunerações certas e permanentes diminuíram, entre 2010 e 2012, cerca de C 441 602, o que representa uma variação aproximada de 17 %.

(Anexo 1 e 2 – ponto 29)

A diminuição foi mais significativa nas rubricas relativas a “Titulares de órgãos de soberania e membros de órgãos autárquicos” (01.01.01), “Pessoal Contratado a Termo” (01.01.06) e “Pessoal em Regime de Tarefa e Avença”⁸ (01.01.07), tendo registado uma redução no triénio de 34%, 72% e 10%⁹, respetivamente, correspondente a um decréscimo de € 39 327, € 194 062 e € 10 326, em termos absolutos.

No caso do “Pessoal Contratado a Termo”, esse decréscimo deveu-se à não renovação de muitos dos contratos e ao facto de outros terem chegado ao limite legal de possibilidade de renovação, não tendo sido abertos procedimentos concursais para admitir pessoal contratado a termo.

Relativamente aos “Titulares dos Órgãos de Soberania e Membros dos Órgãos Autárquicos”, a diminuição deveu-se ao facto do PCM ter optado pelo recebimento da pensão da CGA e, quanto ao “Pessoal em Regime de Avença”, ao facto da caducidade de uma avença.

(Anexo 2 – pontos 1, 3, 4 e 5)

Igual tendência decrescente se registou quanto à rubrica “01.01.13.02 – Subsídio de refeição – Pessoal em qualquer outra situação”, num total de 70%, em consequência da caducidade dos respetivos contratos.

(Anexo 2 – ponto 18)

As despesas suportadas com os subsídios de férias e de Natal, quer do pessoal do quadro, quer do pessoal em qualquer outra situação, decresceram, entre 2010 e 2012, respetivamente, 52% e 87%, devido às medidas de restrição orçamental em vigor, bem como à referenciada saída de contratados a termo.

(Anexo 2 – pontos 22 e 23)

Contrariamente, o aumento mais significativo ocorreu na rubrica “Representação dos membros dos órgãos autárquicos” (01.01.11.01), numa percentagem de cerca de 72%, embora, em termos absolutos, ascendessem ao montante de € 11 045.

Cresceram, igualmente, as despesas suportadas com doença e maternidade do pessoal

⁷ Respeitando 5% a despesas com remunerações certas e permanentes de eleitos locais e 17% ao restante pessoal (contratos a termo, avenças e tarefas, em qualquer outra situação e aguardando aposentação) – cfr. indicadores 6 e 8 do Anexo 2.

⁸ Estas constituem modalidades de aquisição de serviços, embora as atinentes despesas sejam classificadas, de acordo com o estabelecido no Classificador Económico das Receitas e das Despesas das Autarquias Locais (aprovado pelo DL n.º 26/2002, de 14/fev) na rubrica 01.01.07., do agrupamento 01 – Despesas com pessoal – cfr. a nota explicativa desse documento, referente à identificada rubrica.

⁹ A rubrica relativa a “Pessoal Aguardando Aposentação” (01.01.08), apesar de registar uma redução de 97%, tem pouca expressão em termos absolutos.

do quadro, ao registarem um aumento de 40%, a que correspondeu, em termos nominais, um acréscimo de € 15 566.

(Anexo 2 – pontos 12 e 26)

2.1.1.1.4. Por sua vez, as **despesas com a segurança social** representaram, no período em análise, cerca de **18% do total das despesas com pessoal**, registando um acréscimo de **3%**, ao passar de € 532 643, em 2010, para € 550 181, em 2012.

(Anexo 1, Anexo 2 – ponto 62)

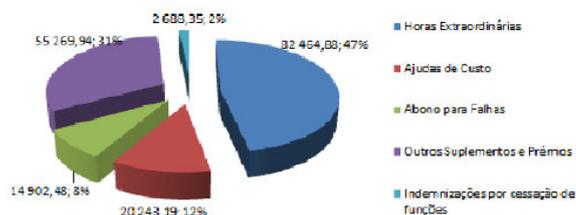
Entre essas despesas **sobressaem as relativas às “Contribuições para a Segurança Social”** (rubricas 01.03.05.02.01 e 01.03.05.02.02)¹⁰, que representam, conjuntamente, cerca de **67%** das despesas com segurança social, seguidas, ainda que distantes, pelas despesas referentes a a **“Seguros”** (rubrica 01.03.09. – **14%**).

(Anexos 1 e 2 – pontos 48 a 62)

2.1.1.1.5. Os restantes **2% da despesa com pessoal respeitaram a abonos variáveis ou eventuais**, os quais também diminuíram, **entre 2010 e 2012, cerca de € 30 233**, representando **uma variação de -40%**.

O gráfico seguinte dá-nos uma imagem da distribuição dessa despesa pelos diferentes abonos, no indicado período temporal:

Gráfico 2 – Estrutura dos abonos variáveis ou eventuais (2010/2012)
(Un: €)



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

(Anexos 1 e 2 – 30 a 47)

Deste gráfico sobressaem, pelo seu peso no conjunto dos abonos eventuais, as despesas referentes a a **“Horas extraordinárias”** (01.02.02 – **47%**), **“Outros suplementos e prémios”**¹¹ (01.02.13.02 – **31%**) seguidas, ainda que distantes, pelas despesas referentes a a **“Indemnizações por cessação de funções”**¹² (01.02.12. – **16%**), **“Ajudas de Custo”** (01.02.04 – **12%**), e **“Abono para falhas”** (01.02.05 – **8%**).

¹⁰ Que respeitam aos pagamentos para a Caixa Geral de Aposentações (CGA), relativamente ao pessoal com contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado e para a Segurança Social (regime geral), no que concerne ao restante pessoal.

¹¹ As quais se referem predominantemente a senhas de presença.

¹² Respeita à despesa paga a título das compensações pela caducidade dos contratos de trabalho a termo, pagas apenas em 2012, tratadas no *Item 2.1.8.*

Neste triénio (2010/2012), destaca-se o **forte decréscimo de todos os tipos de abonos**, nomeadamente das despesas relativas a **trabalho extraordinário** (cerca de **49%**), **outros suplementos e prémios** (cerca de **49%**) e **ajudas de custo** (de, aproximadamente, **35%**).

Em sentido contrário, o **abono para falhas** registou, no mesmo período, um ligeiro de acréscimo de 14%, embora de expressão financeira reduzida (aumento de € 621).

(Anexo 2 – pontos 31, 33, 34, 41 e 44)

2.1.1.1.6. A análise de alguns indicadores revela ainda a seguinte evolução em matéria de despesas com pessoal, no que concerne ao triénio 2010/2012:

- ✓ A **despesa com pessoal per capita diminuiu no triénio 14%**, passando de **€ 508**, em 2010, para **€ 436**, em 2012;
- ✓ O **custo médio de cada trabalhador (incluindo avenças e tarefas celebradas com pessoas singulares)** ao serviço da autarquia, em função das despesas com pessoal, manteve-se, em termos médios, no triénio, embora tenha registado um aumento de 4% entre 2010 e 2011 e uma redução de igual expressão entre 2011 e 2012, **ao cifrar-se em € 14 742, em 2010, € 15 396 em 2011 e € 14 756, em 2012**, tendo, porém, decrescido o número de trabalhadores¹³ (passou de 217, em 2010, para 186 em 2012).
- ✓ Por sua vez, a relação **número de habitantes servidos por cada trabalhador** do município **subiu ligeiramente, de 29 para 34**, no mesmo período, por força da diminuição do número de habitantes.
- ✓ As **despesas incorridas com educação, no âmbito da contratualização estabelecida com a Administração Central**, cifrou-se, entre 2010 e 2012, em, respetivamente, € 578 448, € 535 398 e € 509 715, representando cerca de 23% do total das remunerações certas e permanente pagas no triénio;
- ✓ Foram afetos à educação, nos referenciados anos, respetivamente, 81, 73 e 66 trabalhadores, o que representa a afetação, no triénio, de uma percentagem média de 36 p.p..

(Anexo 3 – indicadores 11 a 13, 15 e 16)

2.1.1.2. Recursos humanos¹⁴

2.1.1.2.1. A organização, estrutura e funcionamento dos serviços da CMA atualmente

¹³ Correspondem à soma do número de trabalhadores e de contratos de avença e tarefa com pessoas singulares em vigor na autarquia a 31/dez de cada um dos anos analisados.

¹⁴ Designados por trabalhadores, após a entrada em vigor da LVCR, razão pela qual, sempre que haja necessidade de mencionar dispositivos legais anteriores ao do citado diploma e neles conste a menção de funcionário ou agente, a referência será feita a trabalhadores, independentemente da modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público, tal como estabelece o legislador - *cf.*, designadamente, o art. 24º da Lei 64-A/2008, de 31/dez (Lei do Orçamento de Estado para 2009 – LOE 2009), que procedeu à alteração do nº 2, do art. 4º do DL 4/89, de 06/jan.

em vigor¹⁵, foi aprovada em sessão do órgão deliberativo de 30/set/2010, a qual alterou o modelo de estrutura hierarquizada, passando a ser composta por três unidades orgânicas flexíveis e seis subunidades orgânicas, nomeadamente:

- ✓ Divisão Municipal de Administração e Desenvolvimento Social (DADS);
- ✓ Divisão Municipal de Finanças e Recursos Humanos (DFRH); e
- ✓ Divisão Municipal de Gestão Urbanística e Ambiente (DGUA).

Esta estrutura orgânica deu origem, por deliberação do órgão executivo de 9/dez/2010, para além das referenciadas unidades orgânicas, a cinco subunidades orgânicas, das quais três afetas à Divisão Municipal de Finanças e Recursos Humanos e duas à Divisão Municipal de Gestão Urbanística e Ambiente.

Em março de 2013 estava em curso o ajustamento da estrutura orgânica à Lei 49/2012, de 29/ago, uma vez que a vigente não se adequava a este normativo, designadamente, em matéria de cargos de dirigentes intermédios.

2.1.1.2.2. Por sua vez, de acordo com os balanços sociais do MA enviados à DGAL, o universo dos trabalhadores (incluindo avenças e tarefas com pessoas singulares)¹⁶, era de 217, 201 e 186¹⁷, respetivamente, nos anos de 2010, 2011 e 2012, e apresentava a seguinte distribuição em função da relação jurídica de emprego¹⁸:

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

un: n.º de trabalhadores

RELAÇÃO JURÍDICA	ANOS			VARIACÃO NO TRIÉNIO (%)
	2010	2011	2012	
Comissão de Serviço	3	3	3	0%
Contrato de Trabalho em Funções Públicas por Tempo Indeterminado	157	158	158	1%
Contrato de Trabalho em Funções Públicas a Termo Resolutivo Certo	32	19	9	-72%
Contrato de Trabalho em Funções Públicas a Termo Resolutivo Incerto	0	0	0	0%
Outras Situações	7	7	6	-14%
TOTAL DE TRABALHADORES	199	187	170	-12%
Contratos de Tarefa e Avença	18	14	10	-44%
TOTAL DE TRABALHADORES E PRESTADORES EM NOME INDIVIDUAL	217	201	186	-14%

Fonte: Balanços Sociais de 2010 a 2012 e pela DMFRH

(Anexo 4)

A figura/quadro antecedente revela que **o MA diminuiu, no triénio de 2010/2012, o número de trabalhadores e de prestadores de serviços em 14%**, de que se destacam os trabalhadores titulares de **contratos de trabalho em funções públicas**

¹⁵ Constante da Organização dos Serviços do Município de Armamar, publicada no DR, 2ª Série, nº 4, de 6/jan/2011, que entrou em vigor em 7/jan/2011, que, por sua vez, revogou a que havia sido aprovada nas sessões da AM de 30/abr e 30/set/2002, publicada no DR, no Apêndice n.º 151, II S, n.º 276, de 29/nov/2002.

¹⁶ Saliente-se que o Município de Armamar não constituiu qualquer empresa municipal.

¹⁷ Para esta diminuição contribuiu a cessação de contratos a termo resolutivo certo.

¹⁸ Para efeitos de apuramento do número total dos trabalhadores, considerámos os membros dos gabinetes de apoio pessoal à Presidência e à Vereação, as pessoas singulares contratadas através de avenças e tarefas, com contratos em vigor no final de cada um dos anos analisados e restantes situações (v.g. trabalhadores em mobilidade interna, integrados em carreiras subsistentes, com licença sem vencimento, requisição ou destacamento, etc.).

(CTFP) a termo resolutivo certo, ao revelarem um **decréscimo de 72%**, enquanto **as contratações de trabalhadores com CTFP por tempo indeterminado** pouco variaram (**1%**)¹⁹.

Nesse período, o número de **prestações de serviços**, na modalidade de contrato de avença e tarefa, sofreu uma variação negativa de 44%, ao ter passado de 18 em 2010 para 10 em 2012.

De referir, contudo, que os eleitos locais em regime de permanência, num total de 4²⁰, não integraram o total de efetivos do MA, porquanto nunca constaram do Balanço Social.

Em termos globais, o **número total dos trabalhadores** do MA, registou, no triénio analisado, **uma diminuição de 14%**, por força da saída de **31 trabalhadores**.

Esta **descida** deveu-se a saídas de colaboradores por aposentação e, principalmente, à caducidade de diversos contratos de trabalho em funções públicas a termo resolutivo certo, que passaram de 32 em 2010, para 9 em 2012.

(Anexo 4)

2.1.1.3. Competências e Serviços intervenientes

As competências próprias do PCM em matéria de pessoal – *cfr. alíneas a) e c) do nº2 do artigo 68º e nº 2 do artigo 69º da LAL*²¹ – não foram objeto de delegação, facto confirmado através dos testes realizados quanto à autorização da despesa, processamento e pagamento.

A gestão dos Recursos Humanos²² está a cargo da **Divisão Municipal de Finanças e Recursos Humanos (DFRH)** que integra, por sua vez, o Serviço de Recursos Humanos.

A análise das competências que estão cometidas à DFRH permite constatar que o seu exercício exige uma adequada articulação entre os Serviços de Recursos Humanos e o Planeamento e Controlo de Gestão, aliás, de acordo com a Organização dos Serviços Municipais.

Com efeito, embora a elaboração das folhas mensais relativas aos vencimentos e outros abonos devidos aos trabalhadores²³ da autarquia seja da responsabilidade do Serviço de Recursos Humanos, compete ao Planeamento e Controlo de Gestão (mais precisamente à Contabilidade) processar o pagamento de outras despesas em geral, bem como das contribuições para a segurança social da responsabilidade da autarquia e proceder à entrega às diversas entidades dos descontos sobre as remunerações e das referidas contribuições.

¹⁹ Variação que atingirá 3%, se utilizarmos o mesmo comparador, expurgando os 2 fiscais municipais entretanto considerados nesta relação jurídica.

²⁰ Tendo passado a 3 em 2012.

²¹ Lei 169/99, de 18/set, alterada e republicada pela Lei 5-A/2002, de 11/jan, que estabelece o regime jurídico do funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, assim como as respetivas competências, entretanto alterada pela Lei 75/2013, de 12/set.

²² Que inclui, nomeadamente, o exercício das seguintes competências:

- ✓ Gerir o sistema de assiduidade;
- ✓ Processar as remunerações e abonos;
- ✓ Proceder à estimativa anual das verbas a orçamentar em despesas com pessoal.

²³ Termo usado em sentido amplo, abrangendo os contratados, avençados, membros do órgão executivo e dos gabinetes de apoio pessoal ao presidente e vereadores e em outras situações.

Por isso, a Contabilidade deve informar o Serviço de Recursos Humanos (RH) das situações que implicam alterações nos abonos a receber, designadamente, no caso de eleitos locais que apresentem faturas de almoços realizados ao serviço do Município, de forma a que os RH, aquando do processamento de salários, procedam ao desconto do respetivo subsídio de refeição no mês seguinte.

Além desta situação, nos restantes controlos realizados não detetámos qualquer erro ou insuficiência nos procedimentos dos referidos serviços municipais.

2.1.1.4. Software

A aplicação informática implementada na DFRH, é a da empresa _____ que, para além de fornecer a aplicação do POCAL – Plano Oficial de Contabilidade Autarquias Locais, transversal a toda a organização, tem, especificamente vocacionada para a gestão de recursos humanos, um módulo designado “PES – Gestão de Recursos Humanos”.

Através dessa aplicação, os serviços municipais competentes asseguram, entre outras tarefas, o processamento mensal dos vencimentos e outros abonos, o cadastro pessoal e a elaboração do balanço social.

Apesar da aparente articulação das várias componentes do sistema informático, foram detetadas incoerências relativamente à aplicação das tabelas de retenção de IRS, sem que tenha sido obtida evidência de quaisquer diligências junto do fornecedor para que as mesmas fossem corrigidas.

2.1.2 LEGALIDADE DAS DESPESAS COM PESSOAL

2.1.2.1. Mapas de pessoal

3. Após a entrada em vigor da LVCR²⁴, os mapas de pessoal referentes ao triénio 2010/2012 foram elaborados pelos serviços municipais e aprovados, tempestivamente, pelos órgãos autárquicos competentes do MA, nos termos exigidos pelos artigos 5º e 7º desse diploma legal.

O Mapa de Pessoal para o ano de 2012 foi aprovado por deliberações da CM e AM de Armamar, respetivamente, de 20/dez e 30/dez de 2011.

2.1.2.2. Despesa com novas admissões, alterações de posicionamento remuneratório e prémios de desempenho

2.1.2.2.1 Em matéria de orçamentação e gestão das despesas com pessoal para novos recrutamentos, alterações de posicionamento remuneratório e prémios de desempenho²⁵, verificámos que, a partir de 2011, deixou de haver, no classificador das despesas orçamentadas, qualquer identificação das dotações destinadas à sua previsão, passando as mesmas a constar das rubricas orçamentais nas rubricas “01.01.04.01 Pessoal dos

²⁴ Lei 12-A/2008, de 27/fev que, para o presente efeito, entrou em vigor em 01/mar/2008, conforme previsto no nº 1, do artº 118º, do citado diploma.

²⁵ A que alude o art.º 7º da LVCR conjugado com o previsto no art.º 5º, n.º 1 e 2 do DL 209/2009, de 3/set.

Quadros – Regime de contrato individual de trabalho – Pessoal em funções” e “01.01.06.01 Pessoal contratado a termo – Pessoal em funções”.

Tal facto, não só é contrário ao novo classificador económico aplicável às autarquias,²⁶ como dificulta a demonstração da existência de dotação adequada sempre que o município pretenda praticar tais atos em matéria de gestão de pessoal²⁷, inobservando, além disso, o princípio contabilístico da especificação²⁸, bem como as regras que devem pautar a boa gestão, baseada nos princípios da transparência e da *accountability*.

2.1.2.2.2 Resulta da análise dos mapas de execução orçamental do triénio que:

- ✓ Entre 2010 e 2012, não foram realizadas despesas relativas a alterações de posicionamento remuneratório, quer obrigatórias, quer por opção gestionária, o mesmo sucedendo relativamente a prémios de desempenho, e
- ✓ Em momento prévio à decisão de abertura de procedimentos concursais para admissão de novos trabalhadores, foi realizado o cabimento da despesa prevista, embora em 2011 e 2012 na rubrica orçamental inadequada, como referimos.

2.1.2.3. Recrutamento de pessoal

No triénio de 2010, 2011 e 2012, apesar de o MA ter procedido ao recrutamento de 27, 8 e 15 novos postos de trabalho em regime de contrato de trabalho em funções públicas (CTFP) a tempo indeterminado e determinado, respetivamente, os mapas de execução orçamental, apenas previram, em 2010, nas correspondentes rubricas orçamentais uma dotação residual e não utilizada de € 100 e € 150.

No entanto, e se considerarmos, apenas, as despesas incorridas com os novos postos de trabalho recrutados em regime de CTFP por tempo indeterminado de entre trabalhadores sem relação de emprego público, verificámos que as mesmas ascenderam, nos referidos anos, a, respetivamente, € 26 163,57, € 19 266,06 e € 15 952,42, ou seja, a uma despesa total de € 61 360,05, sem que, como referimos, tais dotações constassem das rubricas orçamentais adequadas²⁹.

De acordo com o disposto no nº 1 do artº. 23º da LOE para 2010³⁰, a contratação de pessoal sem relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado passou a estar sujeita, sem prejuízo das exceções permitidas por lei, à regra do recrutamento de um trabalhador por, pelo menos, duas saídas por aposentação, exoneração, demissão,

²⁶ É disponível no endereço eletrónico portalautarquico.pt, da DGAL – Direção-Geral das Autarquias Locais.

²⁷ Sempre que o quadro legal assim o permita.

²⁸ Cfr. o princípio orçamental da especificação, estabelecido no ponto 3.1.1. f) do POCAL – Plano de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo DL 54-A/99, de 22/fev e sucessivas alterações.

²⁹ Segundo o novo classificador económico (de 3/dez/2009), as verbas destinadas ao recrutamento de novos postos de trabalho em RCTFP por tempo indeterminado - deveriam constar da rubrica orçamental “01.01.04.04 – Pessoal dos quadros – Regime de contrato individual de trabalho - Recrutamento de Pessoal para novos postos de trabalho”, enquanto o recrutamento de novos postos de trabalho em CCTF por tempo determinado, seria relevado na rubrica orçamental “01.01.06.04 – Pessoal contratado a termo – Recrutamento de Pessoal para novos postos de trabalho”.

³⁰ Lei 3-B/2010, de 28/abr.

despedimento ou outra forma de desvinculação³¹.

Entretanto, a Lei 12-A/2010, de 30/jun, pouco depois da publicação da LOE para 2010, introduziu, por força do disposto nos seus artºs 9º e 10º, novas regras em matéria de controlo do recrutamento de trabalhadores nas administrações autárquicas³².

Na vigência da LOE 2010, ou seja, até 30/jun/2010, o MA cumpriu a regra de recrutar apenas um posto de trabalho por duas saídas.

Da análise da amostra dos procedimentos concursais abertos no triénio, representativa de 38% dos postos de trabalho que compunham o universo³³ resultou a conformidade da tramitação, designadamente, em matéria de fundamentação da decisão de abertura do procedimento e parecer prévio vinculativo, cabimentação da despesa, competência do órgão para a autorização dos vários atos praticados, definição e aplicação dos critérios de seleção³⁴, audiência dos interessados e publicitação.

2.1.3 Reduções remuneratórias e valorizações remuneratórias

2.1.3.1. Leis 12-A/2010, de 30/jun e 47/2010, de 07/set

De harmonia com o disposto no art.º 11.º da LVCR³⁵ "*O vencimento mensal ílquido dos titulares de cargos políticos*³⁶ *é reduzido a título excecional em 5%*". Esta obrigação de redução produziu efeitos a partir de 01/jun/2010 (cfr. n.º 4 do art.º 20.º).

Entretanto a Lei 47/2010, de 7/set, no n.º 1 do seu art. 2º alargou a referida redução aos membros dos gabinetes de apoio pessoal (GAP) ao estabelecer que "*O vencimento mensal ílquido dos membros dos (...) gabinetes de apoio pessoal dos presidentes e vereadores das câmaras municipais (...) é reduzido, a título excecional, em 5%*"³⁷.

2.1.3.1.1. Da análise realizada às remunerações auferidas pelos eleitos locais³⁸ entre os

³¹ O referido princípio foi, entretanto, derogado pelos artºs 9º e 10º da Lei nº 12-A/2010, de 30/jun.

³² Estabelecendo, designadamente, que os municípios "(...) não podem proceder à abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável, (...), destinados a candidatos que não possuam uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente constituída (...)" sob pena das contratações efetuadas em violação do anteriormente disposto serem nulas e fazerem incorrer os seus autores em responsabilidade civil, financeira e disciplinar. Porém, excecionalmente, as autarquias locais podiam recrutar trabalhadores desde que, cumulativamente, se verificassem os requisitos enunciados nas alíneas a) e/ou b) do nº 2 do artº 10º da citada Lei 12-A/2010, ou visassem colmatar necessidades resultantes do exercício de atividades resultantes da transferência de competências da administração central para a administração local no domínio da educação.

³³ Ou seja, foram analisados processos relativos a 14 de um total de 50 postos de trabalho colocados a concurso.

³⁴ Mostrando, assim, devidamente sanada a irregularidade detetada na Inspeção Ordinária realizada em 2009 pela ex IGAL (Inspeção-Geral das Autarquias Locais), ao Município (Proc. N.º 180100 – IO/2009).

³⁵ Lei 12-A/2010, de 30/jun.

³⁶ Entendendo-se como tal, nos municípios, o presidente e vereador a tempo inteiro, nos termos da alínea j) do nº 2 do art. 11º da referida Lei.

³⁷ Produzindo efeitos esta medida a partir de set/2010 (cfr. art. 3.º do referido diploma legal).

³⁸ Sem esquecermos que nos termos do artigo 6.º n.º 4 do Estatuto dos Eleitos Locais (aprovado pela Lei 29/87, de 30/jun, que foi sucessivamente alterada), para além da remuneração a que estes têm direito, também auferem, quando em regime de permanência, despesas de representação que correspondem a 30% e 20% das remunerações, respetivamente, do Presidente e Vereadores, as quais serão pagas 12 vezes no ano. Assim, por força da indexação do valor das despesas de representação ao vencimento dos eleitos locais, a redução deste repercute-se na mesma percentagem no valor das despesas de representação.

meses de junho e dezembro de 2010, verificámos que a redução de 5% do vencimento foi aplicada a partir de jul/2010, **não tendo sido, porém, efetuada a redução retroativa relativa à remuneração base e subsídio de férias** que haviam sido processados e pagos em jun/2010.

O valor pago a título de despesas de representação, cujo montante está indexado em percentagem ao vencimento mensal, manteve-se inalterado, apesar de a respetiva base de cálculo ter sido, entretanto, reduzida pela Lei 12-A/2010, de 30/jun.

Com efeito, 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.

Sobre esta matéria, o entendimento preconizado pelos serviços municipais foi, no essencial, o de que a redução operada pelo art.º 11.º da Lei 12-A/2010, de 30/jun, ao reportar-se ao vencimento mensal ilíquido dos titulares de cargos políticos, deveria apenas incidir sobre a remuneração base, uma vez que a Lei 43/2005, de 29/ago, determinou o congelamento do valor dos suplementos remuneratórios, nos quais se incluem as despesas de representação³⁹.

Ora, salvo melhor opinião, do facto de ter sido congelado o montante de todos os suplementos remuneratórios (nos quais se incluem as despesas de representação) pela citada Lei 43/2005, de 29/ago, não resultou qualquer alteração do regime legal (constante do art.º 6.º, n.º 4, do EEL)⁴⁰, mantendo-se a sua indexação às remunerações dos eleitos locais.

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.**

De salientar, ainda a este propósito, que **o abono das despesas de representação por montantes superiores aos devidos, teve implicações na determinação da redução remuneratória aos eleitos locais, introduzida pelo art.º 19.º da LOE2011.** Com efeito, nos casos em que a taxa de redução aplicada foi inferior à taxa máxima de 10% (tendo esta sido ligeiramente superior à devida, caso as despesas de representação pagas em 2011 e 2012 tivessem sido abonadas pelos valores corrigidos), devem os Serviços, aquando da regularização do pagamento das despesas de

³⁹ Apoiam-se igualmente em parecer de 1/mar/2013, da Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP) solicitado pela CMM, através do Ofício 020/13-A de 26/fev, na sequência da nossa auditoria.

⁴⁰ Refira-se, aliás, a este propósito, que este Estatuto foi objeto de alterações, nomeadamente, pela Lei 52-A/2005, de 10/out, ou seja em momento posterior àquele diploma, mantendo-se, contudo, inalterada a redação do citado artigo 6.º, n.º 4.

representação, ter em consideração essa correção.

Assim, entre os meses de jun/2010 e dez/2012, os eleitos locais receberam **indevidamente o valor total de € 2 291,57**, pelo que a CMA deveria ter promovido a restituição/reposição do mesmo, até ao termo do prazo previsto do contraditório ao projeto de relatório, sob pena de comunicação ao Tribunal de Contas para efetivação de responsabilidade financeira, nos termos dos art.ºs 59º e 65º, ambos da Lei 98/97, nos termos referidos no quadro infra:

Quadro 3 – Pagamentos indevidos a eleitos locais – 2010/2012

Identificação N.º	2010	2011	2012	Triénio
	Jun/dez	Jan/dez	Jan/dez	
1002	437,63	223,85	227,04	888,52
1007	314,81	140,83	101,74	557,38
1006 (a)	0,00	0,00	76,31	76,31
1009 (b)	0,00	512,90	256,45	769,36
TOTAL	752,45	877,58	661,54	2.291,57

Un: euros

(a) O Vereador NF 1006 passou do regime de Meio tempo a Permanência em Abril de 2012
 (b) A Vereadora NF 1009 registou 2 meses de falta em 2012, tendo, a partir de setembro de 2012 deixado de exercer funções em permanência.

Fonte: Balanços Sociais de 2010 a 2012 e pela DMFRH

(Anexos 5 a 7)

Em sede de **contraditório**, os identificados eleitos locais remeteram a resposta, manifestando concordância com o entendimento vertido no presente relatório, afirmando não só o seu desconhecimento quanto às referidas irregularidades, como igualmente a sua disponibilidade para “*repor os valores indevidamente por si recebidos*”.

No entanto, e apesar de esta IGF ter manifestado intenção de dar conhecimento ao Tribunal de Contas dos factos apurados, **caso não fosse evidenciada a devida reposição até ao termo do prazo do exercício do contraditório, não foi remetida qualquer comprovativo da efetiva reposição dos valores indevidamente recebidos pelos identificados eleitos locais**, pelo que deverá ser desencadeado o correspondente procedimento de apuramento da responsabilidade reintegratória, prevista nos art.ºs 59º e 65º, ambos da Lei 98/97, de 26/ago, na redação da Lei 48/2006, de 29/ago.

Acresce que, em diligências promovidas por esta IGF em momento prévio ao envio do processo para o Tribunal de Contas, verificámos que tal reposição não havia ocorrido até ao dia 11/jun/2014.

(Anexos 17 a 20)

Quanto aos membros dos **Gabinetes** de Apoio à Presidência (GAP) e à Vereação (GAV)⁴¹, os serviços municipais deram cumprimento à aludida obrigação de redução de 5%.

⁴¹ Cuja remuneração mensal se encontra definida no art. 74.º da LAL.

2.1.3.2. Restrições decorrentes das LOE 2011 e 2012

2.1.3.2.1. Em jan/2011, por força da entrada em vigor do art.º 19.º da Lei 55-A/2010, de 31/dez⁴², passou a ser obrigatório para as entidades empregadoras proceder à **redução das remunerações totais ilíquidas auferidas pelos trabalhadores e eleitos locais que auferiam remunerações superiores a € 1.500.**

Da análise exaustiva das remunerações processadas a todos os trabalhadores e eleitos locais que preenchiam as condições estabelecidas no art.º 19.º da LOE 2011, entre 1/jan/2011 e 31/dez/2012, não detetámos quaisquer erros ou diferenças dignos de relevo, excetuando as já apontadas que resultaram da não incidência da taxa de redução de 5% sobre as despesas de representação dos eleitos locais nos termos previstos na Lei 12-A/2010 e que se traduziram na aplicação de taxa de redução superior à devida.

2.1.3.2.2. No que concerne a **valorizações e acréscimos remuneratórios**⁴³ não ocorreram, durante 2011 e 2012 (pelo menos até 15/mar/2013⁴⁴), nem se prevê que venham a verificar-se, em função dos Orçamentos da Despesa para 2011 a 2013⁴⁵ quaisquer alterações remuneratórias, nem reposicionamentos referentes a revisão de carreiras ou negociações salariais com trabalhadores.

2.1.3.3. Ajudas de custo e subsídios de transporte

Os montantes das **ajudas de custo** e dos **subsídios de transporte** devidos por deslocações em serviço oficial em território nacional foram reduzidos em conformidade com o disposto no art.º 4º do DL 137/2010, de 28/dez.

Na amostra de boletins de ajudas de custo selecionada – meses de janeiro a março dos anos de 2010 a 2012, bem como os meses de novembro e dezembro de 2010 – foram detetadas algumas irregularidades no seu processamento, que, embora materialmente irrelevantes⁴⁶, evidenciam, na sua maioria, **falhas imputáveis a erro humano**, exceto no que se refere ao caso específico do processamento de ajudas de custo relativas a deslocações no estrangeiro, em que a parametrização do programa não permite o pagamento de 40%⁴⁷.

Dos erros detetados, merecem destaque:

- ✓ Em fev/2011, foi pago a menos, ao PCM, um total de € 4, por manifesto erro de introdução dos dados na aplicação informática;

⁴² Lei que aprova o Orçamento do Estado para 2011 (LOE2011).

⁴³ Segundo o disposto no n.º 1 do art. 24º da LOE2011 é vedada a prática de quaisquer atos que consubstanciem valorizações remuneratórias dos titulares dos cargos e demais pessoal identificado no n.º 9 do art. 19.º da citada Lei, abrangendo as valorizações e outros acréscimos remuneratórios, designadamente os resultantes dos atos referidos nas alíneas a) a d), do n.º 2 do citado normativo.

Esta situação já se encontrava prevista como uma medida de consolidação orçamental definida para 2011 (cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 101-A/2010, de 27/dez).

⁴⁴ Último mês abrangido pelas verificações na entidade auditada.

⁴⁵ Onde não foi inscrita qualquer verba para esse efeito.

⁴⁶ E cujo montante não legitima quaisquer atos de correção com vista a reposições.

⁴⁷ Factos detetados nas ajudas de custo pagas ao PCM em mar/2010 e mar/2012.

- ✓ Em fev/2012 o trabalhador com o NF 64, foi abonado por nível remuneratório inferior ao correspondente à carreira e categoria que detinha, originando um prejuízo de € 1,7, o mesmo sucedendo em mar/2012 em relação ao técnico superior (NF 101), traduzindo-se num pagamento a menos de € 6,8;
- ✓ Em mar/2012, a ajuda de custo de um assistente técnico (trabalhador n.º 117) foi indevidamente processada e paga pelo nível remuneratório correspondente a essa carreira, ao invés de ter sido paga pelo valor relativo ao técnico superior que acompanhou, facto que se traduziu num prejuízo para o trabalhador, no montante de € 6,8.

2.1.4 Sobretaxa extraordinária no IRS – Lei n.º 49/2011, de 7/set

Em nov/2011, a autarquia processou o subsídio de Natal e procedeu, nos termos do art.º 99º-A, n.º 1 do Código do IRS, aditado pelo art.º 1º da Lei 49/2001, de 07/set, à **retenção da sobretaxa extraordinária** correspondente a 50% da parte do valor devido do subsídio de Natal aos seus trabalhadores e eleitos locais, depois de deduzidas as retenções previstas no art.º 99º e as contribuições obrigatórias para regimes de proteção social e para subsistemas legais de saúde, que excedia o valor da retribuição mínima garantida.

2.1.5 Aposentados

Das verificações efetuadas e da informação prestada pela DFRH ⁴⁸, **na CMA não existem eleitos locais ou trabalhadores aposentados a acumularem funções públicas, nem a percepção de acumulação da pensão com qualquer outra remuneração** ⁴⁹.

A única exceção é a do PCM que, em ago/2011, optou pela pensão da CGA, nos termos do disposto no art.º 79º do Estatuto da Aposentação, na redação dada pelo art.º 6º do DL 137/2010, de 28/dez e no art.º 172º da LOE 2011, passando a receber da autarquia apenas as despesas de representação e o subsídio de refeição ⁵⁰, estando, por isso, esta situação de acordo com os normativos legais que regulam esta matéria.

2.1.6 Contratos de aquisição de serviços

2.1.6.1. De acordo com o disposto no art.º 22º da Lei 55-A/2010, de 31/dez (LOE 2011), a redução remuneratória prevista no art.º 19º dessa Lei "1 - (...) é aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços, que venham a celebrar-se ou

⁴⁸ Cfr., designadamente, a resposta prestada pelos Serviços da CMA ao ponto 6. Acumulação de funções do Questionário da IGF em matéria de "Controlo de Áreas Críticas das Despesas com Pessoal das Autarquias Locais".

⁴⁹ De acordo com o previsto no n.º 1 dos art. 78º e 79º do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo DL 498/72, de 09/dez, com a redação dada pelo art. 6º do DL 137/2010, de 28/dez "Os aposentados não podem exercer funções públicas remuneradas para quaisquer serviços da administração central, regional e autárquica, (...), exceto quando haja lei especial que o permita ou quando, por razões de interesse público excepcional, sejam autorizados pelos membros do governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública" e "Os aposentados (...), autorizados a exercer funções públicas não podem acumular o recebimento de pensão com qualquer remuneração correspondente àquelas funções". Este regime foi alargado pela LOE de 2011 aos titulares de cargos políticos e aos beneficiários de pensões de reforma da segurança social (cfr. art. 172.º a 174.º).

⁵⁰ Anteriormente auferia o vencimento de Presidente da Câmara e um terço da referida pensão.

renovar-se em 2011, com idêntico objeto e a mesma contraparte, celebrados por: a) Órgãos, serviços e entidades previstos nos n.º 1 a 4 do artigo 3.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, (...)”.⁵¹⁻⁵²

Esta norma manteve-se em vigor em 2012, abrangendo, nos termos do art.º 26.º da LOE 2012 "os contratos de aquisição de serviços que, em 2012, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto e, ou, contraparte de contrato vigente em 2011, (...)”.

Analisadas as listagens dos contratos de aquisições de serviços, incluindo os de avenças e tarefas⁵³, celebrados entre jan/2010 e dez/2012, verificámos que, relativamente aos **contratos celebrados de novo ou renovados**, incluídos na amostra, todos eles foram objeto de **redução**, observando a autarquia, deste modo, o disposto nos citados art.º s 22.º e 26.º.

No que se refere às demais prestações de serviços⁵⁴, verificamos que as mesmas foram objeto de redução nos termos legalmente exigidos, quer em 2011, quer em 2012.

De harmonia com o previsto no art.º 6.º do DL 209/2009, de 03/set, alterado por força do estabelecido no art.º 20.º da Lei 3-B/2010, de 28/abr (LOE para 2010), a celebração de contratos de tarefa e de avença passou a estar dependente de **prévio parecer favorável do órgão executivo** relativamente à verificação do requisito previsto na alínea a) do n.º 2 do art.º 35.º da LVRC⁵⁵.

Contudo, uma vez que os termos e a tramitação desse parecer deveriam ser regulados por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das autarquias locais, das Finanças e da Administração Pública, que ainda não foi publicada até ao momento⁵⁶, a CMA acolheu, com as necessárias adaptações, os termos e a tramitação utilizados na Administração Central na elaboração do referido parecer prévio genérico, constantes da Portaria 371-A/2010, de 23/jun.

⁵¹ Entretanto, em 01/mar/11, foi publicado o DL n.º 29-A/2011, que estabelece as normas de execução do OE 2011, que no seu art. 69.º esclarece, nomeadamente, quais os contratos de aquisições de serviços que não estão sujeitos à redução prevista no art. 19.º da LOE para 2011, bem como os termos a que deve obedecer aquela redução, no caso das aquisições de serviços celebradas ou renovadas em 2011 com idêntico objeto e a mesma contraparte, diferenciando o modo da redução, consoante se esteja na presença de um contrato de prestação de serviços propriamente dito ou na modalidades de avença.

⁵² Sobre este assunto, cfr., a FAQ sobre a LOE2011, no site da Direção-Geral da Administração e Emprego Público – www.dgaeep.pt, e ainda o artigo sobre "A Lei de Orçamento de Estado para 2011 e os contratos de aquisição de serviços: reduções remuneratórias e limitação da contratação", de João Amaral e Almeida. A expressão FAQ significa *Frequently Asked Questions*.

⁵³ Um contrato de avença celebrado em 2011, revogado no final do ano e dois celebrados em 2012, mas cuja remuneração mensal se cifra aquém dos € 500, não estando, por isso, sujeita a qualquer redução. Foram, ainda, verificados 10 de um total de 48 processos de aquisições de serviços na modalidade de contrato de tarefa.

⁵⁴ Preenchiam os requisitos legais 15 processos, tendo a amostra incidido sobre 4 (27%), a que correspondeu a assunção de despesa num total de € 580 208, sendo a amostra representativa de 41% do universo, ao ascender a € 236 396.

⁵⁵ A qual dispõe "2 - A celebração de contratos de tarefa e de avença apenas pode ter lugar quando, cumulativamente: a) Se trate de execução de trabalho não subordinado, para o qual se revele inconveniente o recurso a qualquer modalidade da relação jurídica de emprego público (...)”.

⁵⁶ Contrariamente à portaria aplicável a idênticos contratos celebrados pela Administração Central – Portaria n.º 371-A/2010, de 23/jun.

Com a entrada em vigor do disposto nos n.ºs 2 e 4.º do art. 22.º da LOE2011, regulamentada pela Portaria 4-A/2011, de 03/Jan⁵⁷, a autarquia observou igualmente a formalidade de **parecer prévio genérico** constante deste preceito legal, o mesmo sucedendo em relação a 2012.

De acordo com as verificações realizadas aos contratos com a aludida natureza celebrados após a entrada em vigor dos citados dispositivos legais, **a CMA optou, em momento prévio à sua celebração, por emitir parecer favorável de caráter genérico aos contratos de aquisições de serviços.**

2.1.6.2. Com a vigência do n.º 1 do art.º 5.º da Lei 8/2012, de 21/fev⁵⁸, "os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis, referidos na alínea f) do artigo 3.º" sob pena de, nos termos do n.º 1 do art.º 11.º, os mesmos incorrerem em "responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira, sancionatória e ou reintegratória, nos termos da lei em vigor".

Dispõe o n.º 3 do art.º 7.º do DL 127/2012 que "sob pena da respetiva **nulidade**, e sem prejuízo das **responsabilidades** aplicáveis, bem como do disposto nos artigos 9 e 10 do presente diploma, nenhum compromisso pode ser assumido sem que tenham sido cumpridas as seguintes condições:

- ✓ Verificada a conformidade legal e a regularidade financeira da despesa, nos termos da lei;
- ✓ Registado no sistema informático de apoio à execução orçamental;
- ✓ Emitido um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente"

Sobre o número de compromisso importa sublinhar que o art.º 5.º, n.º 3 da LCPA refere, expressamente, que "os sistemas de contabilidade de suporte à execução orçamental emitem um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente e sem o qual o contrato ou a obrigação subjacente em causa são, para todos os efeitos **nulos**".

No entanto, e nos termos do n.º 4 do art.º 5.º da LCPA "A nulidade prevista no número anterior pode ser sanada por decisão judicial quando, ponderados os interesses públicos e privados em presença, a nulidade do contrato ou da obrigação se revele desproporcionada ou contrária à boa-fé".

O art.º 9.º do DL 127/2012, de 21/jun, permite, **a título excecional**, a assunção de despesas sem que existam os necessários fundos disponíveis, nos casos em que as mesmas sejam "urgentes e inadiáveis, devidamente fundamentadas, do mesmo tipo ou natureza cujo valor, isolada ou conjuntamente, não exceda o montante de € 5000, por

⁵⁷ A qual se aplica aos pareceres solicitados a partir de 01/jan/2011, nos termos do art. 7.º desse diploma.

⁵⁸ Diploma que aprova a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA) e que foi posteriormente regulamentada através do DL 127/2012, de 21/jun.

mês”, bem como nas “situações em que estejam em causa o excecional interesse público ou a preservação da vida humana”, exigindo, porém, que **a assunção do compromisso seja efetuada até às 48 horas posteriores ou no prazo de 10 dias após a sua realização, respetivamente.**

2.1.6.3. No que se refere a dois contratos de prestação de serviços na modalidade de avença, destinados à contratação de duas técnicas superiores a afetar ao Gabinete de Inserção Profissional (GIP) e a serviços para a área da cultura (colaboração com biblioteca da Escola), respetivamente, verificamos que os mesmos foram celebrados sem que, para tanto, existissem fundos disponíveis.

(Anexos 8 a 11)

Com efeito, a decisão de contratar a licenciada _____ como animadora do GIP, foi suportada na Informação n.º 81DFRH2012, de 17/set, na qual a Chefe de Divisão da DFRH afirma que: “Nesta data não existem fundos disponíveis que permitam assumir esta despesa, no entanto, como é uma despesa considerada urgente e inadiável, conforme informação junta, ao abrigo do art.º 9º do Dlei 127/2012, de 21 junho, julgo poder ser assumida a referida despesa”.

De referir que o valor total do contrato de prestação de serviços ascendia a € 6 273 (IVA incluído) em 2012 e a igual montante em 2013, e vigoraria entre 1/jun/2012 e 31/mai/2013.

(Anexo 8)

Para justificar a referida contratação, o PCM, em informação de 30/mai/2012, alega a aprovação de candidatura e posterior assinatura de um contrato com o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) em 25/mai/2012, bem como a necessidade “imperiosa da contratação para dar continuidade ao projeto, que foi anteriormente desenvolvido (...)”, com início em 1/jun/2012 e término em 31/mai/2013.

Mais afirma, na alínea e) do n.º 4 da citada informação, que “Apesar de não existirem fundos disponíveis a curto prazo, como a médio e longo prazo, esclareço que os encargos com a referida técnica (aquisição de serviços), são comparticipados em cerca de 100% pelo IEFP, IP, ou seja, perante tal situação, estamos perante uma receita consignada à despesa em questão”.

O procedimento com vista à contratação da referida técnica para o GIP viria a ser iniciado em 27/set/2012 (data que não se coaduna com a urgência imperiosa alegada pelo PCM na referida informação de 30/mai/2012), e culminou com a celebração do contrato de prestação de serviços em 4/out/2012, embora com início da vigência retroagida a 1/jun/2012⁵⁹.

Por sua vez, a contratação da licenciada _____ para prestar serviços na área da cultura, foi suportada na Informação 76DFRH2012, de 29/ago, na qual a Chefe

⁵⁹ Em 2012 deveria ter sido, à data em que o contrato iniciou os seus efeitos financeiros, comprometido o montante total de € 6 273,00 e igual verba para 2013, tendo o compromisso parcial de € 3 136,5, ocorrido apenas em 18/out/2012 (cfr. Anexo 8 e Quadro 4 infra).

de Divisão da DFRH afirma que: *"Nesta data não existem fundos disponíveis que permitam assumir esta despesa, no entanto poderá ser observado o art.º 9.º do DL 127/2012 de 21 de junho, se o Sr. Presidente assim o entender"*.

Sobre a referida informação o PCM exarou, na mesma data o seguinte despacho: *"Conforme solicitado pelo Agrupamento de Escolas Gomes Teixeira de Armamar, proceda-se ao abrigo do art.º 9º do DL 127/2012. Efetuar contrato."*⁶⁰

Para justificar a respetiva contratação, o PCM elaborou, em 15/set/2012, alegando a *"urgência imperativa da aquisição de serviços técnicos (área da educação e bibliotecas) para a biblioteca escolar da EB José Manuel Durão Barroso"*, decorrente da solicitação de apoio técnico nessa área pelo Agrupamento de Escolas Gomes Teixeira de Armamar, com início em 1/set/2012 e término em 31/ago/2013.

No entanto, afirma na alínea c) do n.º 4 da citada informação que *"Apesar de não existirem fundos disponíveis (...), considero que a educação neste município é prioritária, sendo a despesa com a aquisição de serviços técnicos naquela área, indispensáveis para personalizar o atendimento de crianças (tenra idade), dando-lhes horizontes não só do ponto de vista cultural, assim como alternativas de lazer"*.

(Anexo 9)

O procedimento com vista à contratação da referida técnica para a biblioteca viria a ser iniciado em 29/ago/2012, tendo sido novamente alegada a urgência na realização da despesa a assumir, e culminou com a celebração do contrato de prestação de serviços em 9/nov/2012⁶¹, embora com início da vigência retroagida a 1/set/2012.

2.1.6.4. Do confronto entre a informação exarada pela Chefe da DFRH, em 4/mar/2013 e a análise dos documentos de despesa na mesma mencionada, verificámos que os pagamentos efetuados às duas técnicas superiores, foram precedidos dos compromissos em datas muito próximas da emissão da ordem de pagamento, ao invés de o serem aquando da celebração do contrato⁶², tal como resulta do quadro infra:

⁶⁰ Na publicação na plataforma eletrónica, foi aditado o seguinte: *"Convide-se a trabalhadora em nome individual para o presente procedimento"*.

⁶¹ Data em que foi realizado o compromisso do montante de € 2 532,82, quando, só em relação a 2012, tinham sido assumidos compromissos num total de € 5.065,40 e para o ano seguinte (2013) no montante global de € 8 236,80 (cfr. Anexo 9)

⁶² **Ou nas 48 horas seguintes em caso de urgência**, que, embora alegado nos casos em análise, não parecem coadunar-se com as situações previstas nos n.ºs 1 e 2 do art.º 9º do DL 127/2012, de 21/jun, quando se alude ao *"excepcional interesse público ou a preservação da vida humana"*.

Quadro 4 – Assunção de despesa sem compromisso por falta de fundos disponíveis

Gabinete de Inserção Profissional (contrato celebrado em 4/out/2012 e pago através da rubrica orçamental 01.01.07.)										
Cabimento			Compromisso			Pagamento			Despacho de autorização	
N.º	Data	Montante	N.º	Data	Montante	OP n.º	Data	Montante	Data	Autor
015	27/set/2012	6.273,00 €	1100	17/out/2012	3.136,50 €	1922	18/10/2012	3.136,50 €	18/out/2012	Ver. António Silva
			1198	30/out/2012	2.091,00 €	2157	09/nov/2012	2.091,00 €	09/nov/2012	Ver. João P. Foneca
			1346	30/nov/2012	1.045,00 €	2368	3/dez/2012	1.045,00 €	3/dez/2012	Ver. António Silva
Total		6.273,00 €	6.273,50 €			6.272,50 €				
Serviços para a Área de Cultura - Biblioteca da Escola (contrato celebrado em 9/nov/2012 e pago através rubrica orçamental 01.01.07.)										
940	1/out/2012	4.110,40 €	1274	09/nov/2012	2.532,82 €	2156	09/nov/2012	2.532,82 €	9/nov/2012	Ver. António Silva
			1380	07/dez/2012	1.256,41 €	2399	10/dez/2012	1.265,41 €	10/dez/2012	
			1228	20/dez/2012	947,00 €	1433	20/dez/2012	1.206,41 €	2464	
Total		5.063,40 €	5.063,04 €			5.063,04 €				

Fonte: Procedimentos de ajuste direto e documentos de realização da despesa

Resulta, ainda, que, no caso da contratação da técnica para o GIP, à data em que o contrato de prestação de serviços começou a produzir efeitos (ou seja, em 1/set/2012), a despesa nem sequer tinha sido cabimentada, em clara inobservância pelo disposto no ponto 2.6.1. das CT do POCAL.

No que se refere ao contrato de avença relativo à área da cultura, apenas parte da despesa foi cabimentada antes da assunção da despesa, tendo o compromisso parcial ocorrido na data em que o mesmo foi celebrado, não obstante a produção retroativa dos efeitos financeiros, a 1/set/2012.

Acresce que nenhum dos contratos continha a informação relativa ao número sequencial de compromisso⁶³, inobservando, assim, o disposto na al. c) do n.º 3 do art.º 7º do DL 127/2012, de 21/jun.

2.1.6.5. Os mapas contabilísticos relativos aos fundos disponíveis relativos a set/2012, revelavam um valor negativo de € 1 780 869, montante que se agravou nos meses de outubro e novembro e que se manteve quase idêntico em dezembro de 2012⁶⁴.

2.1.6.6. Resulta, assim, que os **contratos de avença** celebrados com as duas prestadoras de serviços, atenta a falta de fundos disponíveis, aliado ao facto de o respetivo número de compromisso não constar do contrato celebrado, são **nulos** e podem fazer incorrer o PCM, a Chefe da DFRH e os vereadores identificados no Quadro 4⁶⁵ que autorizaram os respetivos pagamentos, em responsabilidade civil, disciplinar⁶⁶ e financeira, caso, nos termos do n.º 4 do artº 5º da LCPA, as causas justificativas alegadas pelos mesmos não venham a ser consideradas, por entidade judicial, aptas a

⁶³ Aliás, inexistente e não criado nas 48 horas seguintes, mesmo que se estivesse perante a realização de despesas urgentes, o que não parece ser o caso.

⁶⁴ A análise da fiabilidade da informação inserida nos mapas demonstrativos dos fundos disponíveis não cabe no âmbito da presente auditoria.

⁶⁵ Cfr. art.ºs 9º e 11º da Lei 8/2012, de 21/fev.

⁶⁶ Apenas quanto à Chefe da DFRH.

afastar a respetiva ilicitude e nulidade⁶⁷, tendo-se **procedido, desde logo, ao respetivo contraditório pessoal dos eleitos locais e da dirigente intermédia em causa.**

2.1.6.7. Em **contraditório**, vieram os eleitos locais justificar a celebração dos dois contratos, apesar da inexistência de fundos disponíveis, com a sua urgência, e, fundamentalmente, com o facto de se estar perante receitas consignadas e, portanto, de cobrança efetiva garantida, alegando, ainda que, no que se refere à contratação da Técnica do GIP que *"Se não fosse contratada esta colaboradora, perdia este Município o benefício da contrapartida do IEFP e a continuidade do projeto em curso de inserção profissional ficaria, talvez, irremediavelmente prejudicado"*.

Por seu turno, quanto a *_____* como consta das informações constantes do relatório, foi solicitada a sua contratação pela Diretora do Agrupamento de Escolas Gomes Teixeira, de Armamar, pois o início do ano escolar estava muito próximo e não havia ninguém qualificado para exercer aquelas funções, sendo uma necessidade imperiosa e urgente que era necessário satisfazer, no sector da Educação (e não na Cultura)".

Quanto ao atraso verificado no início dos procedimentos, alegam, que tal *"deveu-se ao desconhecimento dos serviços e da pouca informação sobre a aplicação da lei."*

Mais afirmam que *"As formalidades dos procedimentos de contratação estavam afetos ao respetivo serviço, sendo que este também dispunha de fraca informação."*

Reiteram que em ambos os casos, *"os serviços foram prestados efetivamente e da qualidade esperada, tendo este Município cumprido as suas funções e obrigações, designadamente de interesse público e na área da Educação. Deste modo, a eventual declaração de nulidade dos supra referidos contratos (...), mostra-se inútil, atentos os efeitos financeiros produzidos e a efetiva prestação dos serviços que os pagamentos efetuados visaram retribuir, sendo defendido o interesse público e os contratos celebrados de boa fé."*

Quanto à Chefe de DFRH vem alegar em **contraditório**, que as informações por si prestadas são esclarecedoras quanto aos fundos disponíveis, acrescentando, que *"Porém, à data, os conhecimentos eram escassos relativamente à LPCA e as diversas entidades não prestavam os esclarecimentos que eram solicitados, daí que a respondente faça constar na primeira informação a expressão "julgo", isto é, sem certezas.*

De igual modo na segunda informação consta a expressão "no entanto poderá ser observado o art. 9º do DL de 127/2012 de 21 de Junho, se o Sr.º Presidente assim o entender", isto é deixava à consideração superior."

Conclui, afirmando que apenas lhe poderia *"ser assacada responsabilidade disciplinar, sendo que esta também se mostra inútil e de nenhum efeito, face à situação de*

⁶⁷ Embora a declaração de nulidade se mostre inútil, atentos os efeitos financeiros entretanto produzidos e a efetiva prestação de atividade que o respetivo preço visava retribuir.

*aposentação em que já se encontra*⁶⁸, interpretação essa que não encontra qualquer apoio legal, nomeadamente, se atentarmos no n.º 4 do art.º 4.º da Lei 58/2008, de 9/set que, sob a epígrafe "*Sujeição ao poder disciplinar*", determina que "*A cessação da relação jurídica de emprego público ou a alteração da situação jurídico-funcional não impedem a punição por infrações cometidas no exercício da função*". O mesmo sucede, aliás, em relação à responsabilidade financeira, atento o disposto nos art.ºs 59º e seg. da Lei 98/97, de 26/ago, na redação conferida pela Lei 48/2006, de 29/ago.

Ora, atenta a argumentação oferecida pelos identificados eleitos locais e dirigente municipal, mais não resta a esta IGF do que remeter ao Tribunal de Contas os elementos necessários à ponderação das razões alegadas, com vista à sua eventual relevação, em termos de eventual ilicitude, nos termos previstos no art.º 64º da Lei 98/97, de 26/ago, na redação conferida pela Lei 48/2006, de 29/ago.

(Anexos 17 a 19 e 21)

2.1.7 Abonos variáveis e eventuais

2.1.7.1. Ponto prévio

Os abonos variáveis ou eventuais, no conjunto da despesa com pessoal, no triénio 2010/2012, representaram 2% desta despesa, cuja distribuição consta do gráfico 2 supra e dos Anexos 1 e 2.

Tendo em conta o reduzido peso da despesa desta natureza na despesa com pessoal, os testes realizados visaram, sobretudo, avaliar os procedimentos de controlo instituídos na autarquia em relação aos abonos mais relevantes e em que o risco de incumprimento é mais elevado, conforme análise mais detalhada constante dos pontos subsequentes.

2.1.7.2. Trabalho extraordinário

No triénio 2010/2012, de acordo com os respetivos mapas de trabalho extraordinário, o número de horas de trabalho extraordinário⁶⁹ passou de 4 057, em 2010, para 2 671, em 2012, verificando-se, assim, uma diminuição de 31% (correspondente a 1 386 horas), com especial incidência em 2012, em que a redução do total de horas de trabalho extraordinário prestado, reduziu 944 horas.

Em termos financeiros, a respetiva despesa registou, também, um decréscimo no triénio de cerca de 49% (a que correspondem € 16 843), ao passar de € 34 358 para € 17 515⁷⁰.

(Anexo 2)

⁶⁸ Desde 31/jul/2013.

⁶⁹ Inclui o prestado em dia normal de trabalho e em dias de descanso semanal e feriados (cfr. art. 158º e seguintes da Lei 59/2008, de 11/set, que aprovou o regime jurídico do contrato de trabalho em funções públicas (RCTFP).

⁷⁰ Dos testes efetuados e que incluíram todos os pagamentos realizados no triénio, a título de trabalho extraordinário, foram identificadas diferenças entre o montante pago e o devido, que, embora materialmente irrelevantes, evidenciam deficiências no controlo do processamento e pagamento destes abonos variáveis, que deverão ser corrigidas.

De acordo com os testes realizados⁷¹, o recurso ao trabalho fora do período normal revestiu natureza excecional e respeitou, em termos de retribuição, as condições enumeradas nos artigos 158º a 161º e 212º da Lei nº 59/2008, de 11/set, que aprovou o RCTFP, o mesmo não sucedendo, porém, no que se refere ao total do n.º de horas trabalhado, que ultrapassou, em todos os anos do triénio, o limite legalmente estabelecido.

Com efeito, nos meses objeto da amostra⁷², o trabalho extraordinário (TE), por norma:

- ✓ Não excedeu as duas horas diárias, em dia normal de trabalho nem as sete horas, em dias de descanso semanal obrigatório ou complementar, e nos feriados, e
- ✓ Quando ultrapassou as 150 horas anuais⁷³, isso aconteceu relativamente a alguns assistentes operacionais, nos termos da alínea a), do nº 2 do citado artº 161º,
- ✓ Foi fundamentado e reconhecido como imprescindível⁷⁴;
- ✓ O limite da remuneração com trabalho extraordinário (60% da remuneração base do trabalhador), estabelecido no art. 161.º, n.º 2 do RCTFP foi respeitado, tanto mais que a aplicação informática está parametrizada para não deixar processar o pagamento mensal de trabalho extraordinário acima daquele limite.

Saliente-se que o trabalho extraordinário no Município tem caráter excecional, sendo, mesmo assim, o mais utilizado o efetuado em dias de descanso, justificado pelos piquetes de pessoal operário, quer em reparações, quer em apoio de atividades municipais.

2.1.7.3. Subsídio de turno⁷⁵

No MA não está previsto qualquer subsídio de turno, pelo que não foram efetuados quaisquer pagamentos neste âmbito.

(Anexo 2)

2.1.7.4. Trabalho noturno

Este suplemento não é atribuído no MA, pelo ficou também prejudicada a respetiva análise.

(Anexo 2)

⁷¹ Abrangeram os anos de 2009, 2010 e 2011, dada a pequena expressão do trabalho extraordinário no município.

⁷² Jan/2010, fev/2011 e jan/2012.

⁷³ Apesar deste limite poder ser alargado até 200 horas por ano, por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho. Aquele limite (100 h) foi alargado para 150 horas, a partir de 29/set/2009, com a publicação do Acordo Coletivo nº 1/2009 (DR, 2ª Série, nº 188, de 28/set/2009), aos trabalhadores sindicalizados nas estruturas que assinaram esse Acordo, e, a partir de 03/mar/2010, a todos os trabalhadores não sindicalizados, por força da publicação do Regulamento de Extensão nº 1-A/2010 (DR n.º 42, 2ª Série, de 02/mar/2010).

⁷⁴ Relevando-se, assim, demonstrada a regularização da insuficiência detetada em inspeção ordinária anterior (proc. N.º 180100-IO/2009).

⁷⁵ Previsto, atualmente, nos artºs 149º e 211º da Lei 59/2008, de 11/set, e, anteriormente, nos artº 20º e 21º do DL 259/98, de 18/ago. A respetiva despesa é classificada, do ponto de vista económico, na rubrica "01.02.11 – Subsídio de turno".

2.1.7.5. Subsídio de refeição

2.1.7.5.1. A DFRH procedeu, corretamente, ao desconto do subsídio de refeição, relativamente aos dias em que os trabalhadores municipais, incluindo os nomeados em comissão de serviço (dirigentes), gozaram férias.

Igual procedimento foi instituído relativamente aos membros do GAP e aos eleitos, apesar de não estar instituída a sua inclusão no processo de elaboração e aprovação (incluindo alterações) do plano anual de férias do pessoal ao serviço do município.

2.1.7.5.2. Os documentos de despesa classificados na rubrica "02.02.11 – Representação dos Serviços" respeitam a pagamentos relativos a almoços de eleitos locais e representantes de organismos oficiais que colaboram com o município, embora a autarquia tenha suportado simultaneamente essa despesa com almoços e a referente ao subsídio de refeição dos eleitos.

Ora, quer o preâmbulo, quer o artigo 6º de DL 57-B/84, de 20/fev, vão no sentido de não ser permitida a acumulação do subsídio de refeição com qualquer outra prestação de idêntica natureza ou finalidade, independentemente da sua denominação.

As faturas dos almoços são apresentadas pelos eleitos locais na Contabilidade, a qual não tem articulado a informação com a DFRH para permitir os descontos devidos, não sendo, porém, possível quantificar os montantes indevidamente recebidos pelos eleitos, uma vez que dos documentos de despesa não se encontram discriminadas as situações em que a sua presença ocorreu.

Assim, devido ao diminuto valor dos subsídios de refeição recebidos indevidamente pelos eleitos locais, e, principalmente, por não ser possível conhecer com rigor o número de refeições que os mesmos usufruíram, ocorre uma impossibilidade de promover a sua reposição.

Contudo, e em consequência desta auditoria, deverá a Contabilidade passar a exigir, aquando da apresentação destas faturas, a indicação de quem participou nos almoços e proceder aos respetivos descontos no subsídio de refeição.

2.1.7.5.3. De acordo com a al. r) do nº 1 do art.º 5º do Estatuto dos Eleitos Locais⁷⁶ estes têm direito "A subsídio de refeição, a abonar nos termos e quantitativos fixados para a Administração Pública".

Estipula, por seu turno, o nº 2 deste normativo que o direito referido na al. r) apenas é concedido aos eleitos em **regime de permanência**, pelo que não é admissível a sua atribuição a eleitos locais em regime de não permanência e a meio tempo.

Verificámos, no entanto, que foi **indevidamente processado e pago subsídio de refeição a dois veadores a meio tempo**, que no triénio, em análise, ascendeu a um **total de € 4 816,56**, correspondendo o montante de € 2 181,97 ao Vereador e de € 2 634,59 à Vereadora, identificados no quadro infra:

⁷⁶ Aprovado pela Lei 29/87, de 30/jun, alterada e republicada pela Lei 52-A/2005, de 10/out.

Quadro 5 – Subsídio de refeição indevidamente pago a Vereadores

Un: euro

Identificação do Eleito Local		2010	2011	2012
1006	Vereador a Meio Tempo -	990,64	913,78	277,55
1009	Vereador a Meio Tempo -	1 076,04	1 046,15	512,40
Total anual		2 066,68	1 959,93	789,95

Fonte: Balancete e processamento das remunerações

(Anexo 12)

A CMA deveria ter promovido a restituição/reposição das verbas indevidamente pagas, num total de € **€ 4 816,56**, até ao termo do prazo previsto do contraditório ao projeto de relatório, sob pena de comunicação ao Tribunal de Contas para efetivação de responsabilidade financeira, 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, tendo-se, então, **procedido ao respetivo contraditório pessoal dos eleitos locais em causa.**

Em **contraditório**, vêm, quer o PCM, quer os Vereadores visados, referir que a haver reposição, a mesma apenas poderá ser efetuada relativamente a 50%, cabendo às entidades empregadoras a CCAM em relação a e o Agrupamento de Escolas e Armamar, relativamente à Vereadora pagar os remanescentes 50%.

Alegam, para tanto, que tal entendimento se baseia num parecer emitido pela CCDRN a pedido do Vereador ⁷⁷, "logo em 08.07.2008, repare-se antes de início do recebimento (...), e que lhe foi comunicado em 16.10.2009, em que no mesmo consta clara e expressamente que tem o direito a auferir metade das remunerações e subsídios, se este subsídio lhe era atribuído anteriormente na sua atividade profissional, como era o caso, Assim, auferindo apenas 50% do subsídio de refeição da CCAM terá direito a receber o restante pelo município de Armamar, sendo certo que, aliás, recebendo metade do subsídio de refeição da CCAM é com o valor recebido pelo Município que perfaz o total que auferia anteriormente na sua atividade profissional, de acordo com o princípio da salvaguarda dos direitos adquiridos e de que ninguém pode ser prejudicado pelo exercício de funções autárquicas.

Ainda que assim não seja, entende o respondente que, de qualquer modo sempre teria direito a auferir metade do subsídio de refeição pago pelo município de Armamar, pelo que a haver lugar a reposição, só será de metade do valor apontado. Pelo que, se o entendimento final for este, o respondente repará aquilo que for devido.

Ora, salvo o devido respeito, tal entendimento não tem qualquer apoio literal na alegada

⁷⁷ Embora os elementos que nos foram remetidos a nosso pedido e já no âmbito da análise do contraditório demonstrem que o pedido foi solicitado em nome do Município, através do Ofício 1516DA/RH/09, de 8/jul/2008

informação prestada pela CCDRN que, na conclusão 4ª afirma que “Assim, se este subsídio lhe era atribuído anteriormente na sua atividade profissional, **perdê-lo em virtude do exercício de funções para os quais foi eleito**, o Vereador abrangido pela situação em análise manterá o direito a auferir subsídio de refeição, ao abrigo do disposto no citado n.º 3 do artº 22º.”, terminando, na 5ª conclusão a afirmar que: “**Os Vereadores em regime de meio tempo, têm direito a metade das remunerações e subsídios fixados para os respetivos cargos em regime de tempo inteiro não estando aqui englobados o subsídio de refeição e as despesas de representação.**” (ênfase nossa)

Ou seja, é a própria CCDRN quem afirma que o vereador a meio tempo não tem direito ao subsídio de refeição a não ser que **por causa do exercício do cargo de eleito local deixe de auferir tal subsídio.**

Ora, no caso do identificado Vereador verificámos que o mesmo, integrando o quadro tem vindo a auferir o montante de € 4,51 diário a título de subsídio de refeição, quando, no início de 2010 auferia o montante diário de € 9,51, pelo que lhe assiste razão quando afirma que apenas auferia 50% do subsídio de refeição. Assim, o mesmo eleito local deveria ter evidenciado a reposição de, pelo menos, € 1 090,99, o que não sucedeu.

No que se refere à Vereadora a meio tempo, a mesma não juntou, igualmente, ao processo qualquer elemento que demonstre que deixou de auferir o subsídio de refeição a partir da data em que iniciou o exercício do cargo de eleita local. No entanto, podemos afirmar, com base na “Nota de abonos e descontos de Folha de Remuneração” emitido pelo nos meses de jan/2011 e jun/2011 que a mesma auferiu o subsídio de refeição na proporção do horário de trabalho que lhe foi distribuído, ou seja, 17 horas, num horário de 35 horas semanais, pelo que lhe assiste razão quando afirma que apenas auferia 50% do subsídio de refeição. Assim, a mesma eleita local deveria ter evidenciado a reposição de, pelo menos, € 1 317,30, o que não sucedeu.

Assim, mantém-se o entendimento desta IGF, devendo, em conformidade, ser dado conhecimento dos factos ao Tribunal de Contas para os efeitos previstos nos art.ºs 59º e 65º, ambos da Lei 98/97, de 26/ago, na redação da Lei 48/2006, de 29/ago.

(Anexos 19 e 20)

2.1.7.6. Ajudas de custo e subsídio de transporte

2.1.7.6.1. No triénio, o valor de ajudas de custo⁷⁸ diminuiu de € 8 168 em 2010, para €5 275 em 2012, verificando-se uma descida de 35% (a que corresponde a diminuição,

⁷⁸ Sendo esta matéria regulamentada pelo DL 192/95, de 28/jul (que regula o abono de ajudas de custo ao estrangeiro) e pelo DL 106/98, de 24/abr (que disciplina o abono de ajudas de custo e transporte do pessoal da Administração Pública, quando deslocado em serviço público em território nacional). Atente-se ainda ao disposto no artº 4.º do DL 137/2010, de 28/dez, que dispõe sobre a redução do valor das ajudas de custo e do subsídio de transporte.

em termos absolutos, de € 2 893). Esta despesa, no total dos abonos variáveis representa 11,5%.

(Anexo 2)

2.1.7.6.2. Em função dos testes de conformidade e substantivos realizados⁷⁹, concluímos que os procedimentos adotados asseguram o cumprimento do disposto nos DL 106/98, de 24/abr, 192/95, de 28/jul e 137/2010, de 28/dez (artº 4º)⁸⁰, com exceção dos erros apontados no item 2.1.3.3.

2.1.7.7. Abono para falhas

2.1.7.7.1. De acordo com os testes realizados à despesa realizada no triénio a título de abono para falhas, verificámos que a CMA processou, em 2010 o abono para falhas a 4 trabalhadores, passando a abranger em 2011 e 2012 5 trabalhadores, que exerceram funções de cobrança, manuseamento e guarda de valores e numerário, no valor de € 86,29 cada, exceto no que se refere à coordenadora técnica (NF 30), que auferiu € 112,43⁸¹.

De referir que o abono para falhas foi objeto de despacho autorizador do PCM e abrangeu trabalhadores que reuniam os requisitos legais para o respetivo reconhecimento, uma vez que todos exerciam funções na área de cobrança que envolvem a responsabilidade inerente ao manuseamento e guarda de valores, numerário e documentos⁸².

2.1.7.7.2. O valor do abono para falhas **não foi corretamente calculado**, ao ser **indevidamente pago nos períodos de gozo de férias e em que se registaram faltas** dos trabalhadores abrangidos, facto que não se coaduna com a sua natureza de suplemento remuneratório, e, portanto, dependente do exercício efetivo das funções que geram o direito à sua percepção.

Assim, e até dez/2012, mês em que os serviços procederam à retificação do pagamento do abono para falhas a todos os trabalhadores que haviam gozado um mês de férias nesse ano, os referidos suplementos remuneratórios foram indevidamente pagos relativamente ao mês de férias gozados em 2010 e 2011, bem como em relação aos dias em que os mesmos trabalhadores faltaram ao longo do triénio, facto que se traduziu em **pagamentos indevidos num total de € 1 997**, tal como se verifica no quadro seguinte:

⁷⁹ Que incidiu sobre as despesas com ajudas de custo e transportes dos meses de janeiro a março, dos anos de 2009 a 2012.

⁸⁰ A forma como está organizada a informação relativa às ajudas de custo e subsídios de transporte permite-nos concluir sobre a regularidade dos valores pagos.

⁸¹ Fixado no nº 9 da citada Portaria 1553-D/2008, de 31/dez, aplicável por força da revogação do art. 17º do DL 247/87, o direito ao abono para falhas dos trabalhadores das autarquias locais passou a ser regulado pelo DL 4/89, de 6/jan, na redação dada pelo DL 276/98, de 11/set e artº 24º da Lei n.º 64-A/2008, de 31/dez, que estabelece que "O montante pecuniário do abono para falhas é o que se encontra fixado na portaria a que se refere o nº 2 do artº 68º da LVCR". Esta matéria viria a ser regulamentada pelo Despacho 15409/2009, de 30/jun⁸¹, do Ministro de Estado e das Finanças.

⁸² De qualquer modo, o abono para falhas pressupõe o requerimento desse direito e o seu reconhecimento pela entidade competente.

Quadro 6 – Abono para falhas indevidamente pago

Un: euro

IDENTIFICAÇÃO	Abono para Falhas Indevidamente Recebido			
	Trabalhador N.º	2010	2011	2012
30	150,48	155,67	48,43	354,59
77	107,53	107,53	21,24	236,30
89	103,55	529,69	17,26	650,49
91	,00	167,27	88,05	255,21
1.109	183,20	183,20	132,75	499,15
TOTAL	544,76	1 149,36	309,63	1 996,75

Fonte: Balancete e processamento das remunerações

(Anexo 13)

A CMA deverá promover a restituição/reposição das verbas indevidamente pagas, num total de € 1 996,75, até ao termo do prazo previsto do contraditório ao projeto de relatório, sob pena de comunicação ao Tribunal de Contas para efetivação de responsabilidade financeira, 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, tendo-se procedido, na remessa do projeto de relatório, **ao respetivo contraditório pessoal dos eleitos locais em causa, com vista a evidenciar a reposição das verbas na resposta remetida.**

Em **contraditório**, veio o MA afirmar que: "*Foi promovida junto dos trabalhadores afetados a reposição das respetivas verbas, havendo abertura desta Câmara Municipal para a sua reposição faseada (nos casos de maior valor)*", sem, contudo, remeter quaisquer comprovativos da sua efetivação, pelo que se mantém a remessa ao Tribunal de Contas com vista à efetivação da 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.

(Anexo 19)

2.1.8 Compensação pela caducidade dos contratos

No triénio em análise, verificou-se a caducidade de um total de **8 contratos** de trabalho a termo, por ter decorrido o prazo e o número máximo de renovações⁸³, facto que se traduziu no pagamento de uma compensação calculada nos termos do art.º 252º do RCTFP, no **montante global de € 13 033,43**, conforme determinado por despachos do PCM.

(Anexo 14)

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.

⁸³ De acordo com o disposto nos artigos 103º e 104º do RCTFP.

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 pública⁸⁴, não se inscrevendo, portanto, estas situações na previsão do artº 252.º, nº 3, do RCTFP, daí decorrendo a **ilegalidade dos respetivos pagamentos**.

Em sentido oposto ao entendimento atrás perfilhado, se pronunciou a Recomendação 8/A/2011, do Senhor Provedor de Justiça e a jurisprudência aí referida⁸⁵, 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 contrato⁸⁶.

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 Educação⁸⁷, 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.

⁸⁴ Sublinhe-se que os contratos anteriores à entrada em vigor da Lei 12-A/2008, de 27/fev- arts 2º, nº 1, 3º, nº 2 e 92º, nº 2 - transitaram na data da sua entrada em vigor - artº 22º, nº1 - para o regime do contrato de trabalho em funções públicas por tempo determinado, ou contrato a termo resolutivo certo, constantes dos artigos 91º a 107º do RCTFP.

⁸⁵ 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.

⁸⁶ 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 nº 2 do art. 388º 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.

⁸⁷ Plasmada na Informação 137/2012, com despacho concordante do Sr. Inspetor-Geral de 30/jan/2012.

2.1.9 Emolumentos notariais e participações nas custas dos processos de execução fiscal

Por despacho do PCM, de 29/out/2009, o então Chefe da Divisão Administrativa, com o NF 128, foi nomeado para exercer o cargo de notário privativo do Município, tendo sido pago, a título de participação dos emolumentos, **um total de € 525**, entre essa data e 13/abr/2010.

Com efeito, aquele dirigente suspendeu as referidas funções de notário privativo na sequência do conhecimento de que a perceção de emolumentos notariais era ilegal⁸⁸.

Relativamente aos **processos de execução**, foram nomeadas duas trabalhadoras para a respetiva tramitação - órgão/juiz de execução e escrivão (despacho do PCM, de 29/out/2009) tendo, durante o período em análise, auferido participações nas custas desses processos, num **total de € 7 726,20**⁸⁹, com a seguinte distribuição:

- ✓ Coordenadora Técnica NF 15, no montante de **€ 3 863,12** e;
- ✓ Assistente Técnica NF 81, no montante de **€ 3 863,08**.

Com a entrada em vigor da LVCR e do RCTFP, foi revogado o regime legal anterior que regulava esta matéria - disposições conjugadas dos art.ºs 43º do DL 353-A/89, de 16/out e 39º do DL 184/89, de 2/jun - o qual estabelecia o direito à remuneração dos trabalhadores que exercessem as funções de juiz auxiliar e de escrivão.

No entanto, manteve-se em vigor o art.º 56º da Lei das Finanças Locais⁹⁰ que atribui competência ao órgão executivo para a cobrança coerciva das dívidas aos municípios provenientes de taxas, encargos de mais-valias e outras receitas tributárias, através da aplicação do Código de Procedimento e Processo Tributário.

Por seu lado, a alínea a) do n.º 2 do art.º 148º do Código do Procedimento e do Processo Tributário⁹¹ determina que podem ser cobradas, mediante processo de execução fiscal, nos casos e termos expressamente previstos na lei, outras "dívidas ao Estado e a outras pessoas coletivas de direito público que devam ser pagas por força de ato administrativo."

Face às dúvidas suscitadas sobre a legalidade da perceção de remuneração devida aos trabalhadores nomeados para a cobrança coerciva de receitas municipais, foi publicada pela Direção-Geral das Autarquias Locais, a interpretação uniforme do regime legal aplicável, após homologação por despacho do Secretário de Estado das Autarquias

⁸⁸ Cfr. Solução Interpretativa n.º 9 e 10 da Reunião de Coordenação Jurídica realizada em 16/mar/2009, homologada pelo Secretário de Estado da Administração Local, disponível em www.portalautarquico.pt.

⁸⁹ Inclui o montante indevidamente recebido em 2009, num total de € 192,68.

⁹⁰ Aprovada pela Lei 2/2007, de 15/jan e alterada pelas Leis 22-A/2007, de 29/jun, 67 -A/2007, de 31/dez, 3 - B/2010, de 28/abr, 64-B/2011, de 30/dez e 22/2012, de 30/mar.

⁹¹ Adiante referido por CPPT, e que foi aprovado pelo DL 433/99, de 26/out, sucessivamente alterado pelas Leis 3-B/2000, de 04/abr, 30-G/2000, de 29/dez, 15/2001, de 05/jun, 109-B/2001, de 27/dez, 32-B/2002, de 30/dez, 55-B/2004, de 30/dez, 60-A/2005, de 30/dez, 53-A/2006, de 29/dez, 67-A/2007, de 31/dez, 64-A/2008, de 31/dez, 3-B/2010, de 28/abr, 55-A/2010, de 31/dez, 64-B/2011, de 30/dez, 66-B/2012, de 31/dez e pelos DL 38/2003, de 08/mar, 160/2003, de 19/jul, 76-A/2006, de 29/mar, 238/2006, de 20/dez, 34/2008, de 26/fev e 6/2013, de 17/jan.

Locais, de 29/set/2009⁹², que afirma **inexistir qualquer fundamento legal que suporte o pagamento deste suplemento remuneratório após a entrada em vigor da LVCR**, entendimento esse, que acompanhamos⁹³.

Assim, os pagamentos das participações em emolumentos notariais e em custas de processos de execução a trabalhadores do MA, durante todo o período em análise, num total de **€ 8 251,20**, configuram **pagamentos indevidos**.

A CMA deveria ter promovido a restituição/reposição das identificadas verbas indevidamente pagas, num total € 8 251,20, até ao termo do prazo previsto do contraditório ao projeto de relatório e remetido a respetiva evidência, sob pena de comunicação ao Tribunal de Contas para efetivação de responsabilidade financeira, 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.

Em sede de **contraditório**, a CMA vem informar que fez todas as diligências para a promoção da efetiva reposição, mas que se deparou com a sua recusa em fazê-lo, alegando para tanto que:

" (...) os valores pagos a título de emolumentos notariais e de participações em custas de execuções fiscais, não devem ser repostos, dado que: O parecer n.º 33/2010 do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, votado em 23.II.2010, defende a admissibilidade dos trabalhadores municipais participarem nos emolumentos notariais enquanto notários privativos das câmaras municipais, bem como nas taxas de justiça dos processos de execução fiscal dos tributos locais, na medida em que a LVCR não revoga, expressa ou tacitamente, o artigo 3.º, n.º I, alínea b) do Código do Notariado, nem o artigo 127.º do Estatuto do Notariado, nem o artigo 68.º, n.º 2, alínea b) da Lei da Autarquias Locais, nem o artigo 56.º da Lei da Finanças Locais, além de que violaria o princípio da igualdade, constitucionalmente consagrado.

Acresce que, em abono desta interpretação, há o entendimento da Directora-Geral da Direcção Geral da Administração e do Emprego Público datado de 17.01.2011 e que teve a concordância do Secretário de Estado da Administração Pública. De igual modo, e no mesmo sentido de terem direito à remuneração da função notarial e participação emolumentar e remunerações acessórias, se pronunciaram favoravelmente o Professor Dr.º Casalta Nabais e Sárvulo e Associados, pois caso contrário estar-se-ia a violar os princípios constitucionais da igualdade, da proibição do retrocesso e da confiança.

Assim, verifica-se que a interpretação da lei não é uniforme, pelo que aguardaremos pela decisão final que vier a ser proferida."

⁹² Cfr. Solução Interpretativa nºs 9 e 10 da Reunião de Coordenação Jurídica realizada em 16/mar/2009, disponível em www.portalautarquico.pt

⁹³ Na Solução Interpretativa da Reunião de Coordenação Jurídica de 17/mar/2009, defende-se, aliás, que ao estar estabelecido no artº 56º, nº3 da Lei 2/2007, de 15/jan (LFL) que compete aos órgãos executivos a cobrança coerciva das dívidas das autarquias locais provenientes de taxas, encargos e mais-valias e outras receitas de natureza tributária, é perspectivada a receita daí decorrente (incluindo as custas) como uma receita das câmaras municipais e não dos trabalhadores.

Refira-se, no entanto, que o aludido Parecer da PGR 33/2010, não foi homologado pelo SEAL, facto que implica, nos termos do artº 43.º do Estatuto do Ministério Público, **que o mesmo não vale como interpretação oficial, pelo que permanece inalterado o entendimento fixado pela Reunião de Coordenação Jurídica nos termos preditos e que constitui a interpretação desta IGF.**

Além disso, ao contrário do que transparece da resposta do referido eleito local e dirigente intermédio, **o citado Parecer da PGR não foi unânime**, sendo de destacar o voto de vencido de António Leones Dantas, quanto às conclusões 12.ª, 13.ª e 14.ª, de que transcrevemos parte:

*“O parecer é **omisso** sobre a caracterização das tarefas prosseguidas pelos “trabalhadores da administração pública” que desempenham as funções de notário privativo dos municípios, ou que suportam a actividade deste, e, sobretudo, **da relação entre a execução das tarefas em que se materializa a respectiva função notarial e as restantes actividades de natureza administrativa, eventualmente, prosseguidas por esses trabalhadores em acumulação com aquelas.***

*Na verdade, embora o modelo de organização da função notarial nos municípios não seja uniforme, **é público que aquela actividade não é exercida de forma exclusiva e, em muito casos, é prosseguida por trabalhadores que desempenham outras tarefas.***

*Do mesmo modo, não se mostram recolhidos na parecer elementos que permitam caracterizar as actividades prosseguidas pelos **trabalhadores que intervêm nos processos executivos fiscais a cargo das câmaras municipais e também aqui nada está esclarecido sobre as tarefas prosseguidas e sobre a relação daas mesmas com outras com que eventualmente sejam acumuladas.***

Neste contexto não existe base que permita suportar a afirmação de uma especificidade das funções prosseguidas pelos trabalhadores do notariado municipal, ou pelos trabalhadores das execuções municipais, que sirva de suporte à percepção dos emolumentos e à participação em custas. (...)

***A invocada igualdade, se existe, e tudo aponta no sentido de que não existe mesmo, não se mostra, pelo menos, demonstrada no processo, pelo que os funcionários designados a partir de 1 de janeiro de 2009, referidos nas conclusões 12.ª, 13.ª e 14.ª, por falta de base legal, não podem auferir as participações emolumentares e a participação nas custas referidas naquelas conclusões.”** (Ênfase nossa)*

Para além disso, **as respostas remetidas não explicam a desigualdade de tratamento que consistiu na revogação do ato que suspendeu o pagamento de emolumentos notariais ao Chefe da Divisão Administrativa, e sua subsistência relativamente ao pagamento da participação nas custas** pelos trabalhadores que tramitam os processos de execução.

Por outro lado, se à data em que os factos foram apurados, **existia norma habilitante**

para a nomeação de notário privativo, a mesma deixou de existir com a publicação da Lei 75/2013, de 12/set (nova LAL), que, no preceito que estabelece as competências materiais da câmara municipal (artº 33º), deixou de contemplar norma similar à alínea b) do n.º 2 do artº 68º da Lei 169/99, de 18/set, que, aliás, revogou expressamente.

Outro tando se não pode dizer em **relação aos trabalhadores nomeados no âmbito dos processos de execução fiscal**, uma vez que a nova Lei das Finanças Locais (Lei 73/2013, de 3/set), prevê, nas alíneas c) e d) do n.º 2 do artº 6º, e na alínea c) do artº 15º, nomeadamente, quando reconhece aos municípios, a "*Possibilidade de cobrança coerciva de impostos e outros tributos a cuja receita tenham direito*".

Ficou, assim, não só explicada a não homologação do Parecer 33/2010 da CC da PGR, mas sobretudo, definitivamente esclarecido **que foi intenção do legislador abolir as remunerações acessórias que vigoravam antes da publicação da LVCR e do RCTFP e que visavam gratificar os notários privativos e os trabalhadores nomeados no âmbito dos processos de execução fiscal.**

Assim, e face ao exposto, mantém-se, na íntegra, o entendimento da IGF **sobre a falta de norma habilitante que permitisse o pagamento de emolumentos ao notário privativo de € 525 ao Chefe de Divisão com o NF 128, e a título de participação nas custas de execuções fiscais, aos trabalhadores com o NF 15 e 81, num total de, respetivamente, € 3 863,12 e € 3 863,08**, cabendo ao Tribunal de Contas apurar se estão reunidos os pressupostos para desencadear o atinente processo de responsabilidade financeira reintegratória dos mesmos e do Presidente da CMA, nos termos dos termos previstos nos art.ºs 59º e seguintes da Lei 98/97, de 26/ago, na redação conferida pela Lei 48/2006, de 29/ago.

(Anexo 16)

2.1.10 Contribuições da entidade, descontos obrigatórios e retenções na fonte

De acordo com os testes realizados⁹⁴, as contribuições para a Caixa Geral de Aposentações (CGA), Segurança Social (SS) e Assistência na Doença aos Servidores do Estado (ADSE) e os descontos obrigatórios⁹⁵ (CGA, SS e ADSE) foram corretamente efetuados, tendo os respetivos prazos legais de pagamento sido, igualmente, cumpridos.

No que se refere à aplicação das taxas de retenção na fonte do IRS relativamente aos vencimentos processados e pagos pelo MA, verificámos que, alegadamente⁹⁶, por erros inexplicáveis do programa informático utilizado, ocorreram⁹⁷ diferenças, embora materialmente pouco relevantes, entre a retenção devida e a efetuada, facto que deve ser corrigido no futuro.

⁹⁴ Relativamente à amostra analisada (meses de dez e jan no biénio de 2010/2011).

⁹⁵ Cfr. o disposto no artº 77º e seguintes da LVCR.

⁹⁶ Informação prestada pelo Coordenador Técnico responsável por esta tarefa relativa aos recursos humanos.

⁹⁷ Com especial incidência em 2011.

2.1.11 Controlo público da riqueza dos titulares de cargos políticos

Da conjugação da Lei 4/83, de 2/abr⁹⁸, com a Lei 64/93, de 26/ago⁹⁹, o PCM e os Vereadores a tempo inteiro, enquanto titulares de cargos políticos, nos termos estabelecidos no art.º 1º e na al. f) do nº 2 do art.º 1º e no nº 1 do art.º 10º dos citados diplomas, respetivamente, estão obrigados a apresentar no Tribunal Constitucional, no prazo de 60 dias, contado da data do início do exercício das respetivas funções¹⁰⁰, declaração dos seus rendimentos, bem como do seu património e cargos sociais.

Essa obrigação, no caso daqueles eleitos locais, porque exercem funções executivas, deve ser renovada sempre que no decurso do exercício de funções se verifique um acréscimo patrimonial que altere o valor inicialmente declarado em montante superior a 50 salários mínimos mensais, nos termos previstos no nº 3 do art.º 2º da Lei 38/2010, de 2/set.

De acordo com os elementos disponibilizados, três dos eleitos locais a exercer, atualmente, funções na Câmara Municipal, em regime de permanência¹⁰¹, cumpriram a referida obrigação legal, não tendo, contudo, o Vice-Presidente demonstrado o cumprimento daquela obrigação¹⁰².

A vereadora a meio tempo, bem como o vereador não apresentaram evidência da entrega da referida declaração de rendimentos, facto, que, nos termos do art.º 3º da Lei 4/83, de 2/abr, constitui causa de perda de mandato¹⁰³, pelo que deverão os mesmos, em sede de resposta ao contraditório, apresentar o comprovativo da sua apresentação.

Em **contraditório**, vieram os identificados eleitos locais alegar que a não apresentação da declaração de rendimentos se deveu à convicção de que, sendo somente vereadores a meio tempo, não estariam obrigados a prestar a informação que lhe é inerente, não tendo, além disso, sido notificados para efetuar a respetiva apresentação.

Ora, face à inoportunidade que o envio de tal informação ao Tribunal Constitucional se reveste, porquanto já terminaram os mandatos em relação aos quais tal obrigação impedia, não se justifica qualquer encaminhamento nesta matéria, devendo, no futuro, os serviços diligenciar no sentido de prestar informação aos eleitos locais de que deve ser dado pontual cumprimento não só à obrigação da prestação de informação prevista na Lei 4/83, de 2/abr, mas também, ao envio, à Assembleia Municipal, da declaração

⁹⁸ Lei que define o controlo público da riqueza dos titulares de cargos públicos, entretanto alterada, entre outras, pela Lei 25/95, de 18/ago, e, mais recentemente, pela Lei 38/2010, de 2/set.

⁹⁹ Que estabelece o regime jurídico das incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, com as alterações introduzidas pela Lei 39-B/94, de 27/dez, pela Lei 28/95, de 18/ago, pela Lei 12/96, de 18/abr, pela Lei 42/96, de 31/ago, e pela Lei 12/98, de 24/fev, que ripristinou a redação originária do artº 5º e alterou o nº 1 do artº 4º.

¹⁰⁰ Iniciadas em 31/out/2009 (data da instalação da CM, para o mandato de 2009/2013).

¹⁰¹ Três ao todo, incluindo o Presidente da CMA.

¹⁰² Apesar de, no decurso da presente auditoria, o referido eleito local, ter solicitado por mail de 14/abr/2013, dirigido ao Tribunal Constitucional, cópia da declaração tempestivamente remetida àquele órgão de soberania, a mesma não foi remetida em tempo útil.

¹⁰³ Cujo alcance prático está totalmente comprometido, atento o término do mandato em causa.

prevista no n.º 1 do art.º 6º da Lei 64/93, de 26/ago.

(Anexo 16)

2.1.12 Acumulação de funções

2.1.12.1. Por eleitos locais

Segundo os testes realizados, na sequência da consulta da declaração sobre o valor do património e rendimentos e sobre os cargos sociais exercidos, remetida ao Tribunal Constitucional, aquando do início do exercício das suas funções no órgão executivo, os eleitos locais, em regime de permanência, não acumularam, no período compreendido entre jan/2010 e dez/2012, o exercício de funções na Câmara Municipal com outras atividades e/ou rendimentos em outras entidades públicas ou privadas.

Refira-se que o MA detém 100% do capital da empresa local e 49% na sociedade não tendo os eleitos locais em funções sido nomeados para integrar os respetivos órgãos sociais.

2.1.12.2. Por trabalhadores

No Município de Armamar os 7 trabalhadores que estavam autorizados (ao longo de vários anos) a acumular funções públicas com funções privadas, viram as respetivas autorizações revogadas por Despacho do PCM de 8/mar/2013¹⁰⁴, sendo determinada a obrigatoriedade de os mesmos renovarem o pedido de acumulação ao abrigo da legislação em vigor.

No decurso da presente auditoria não foi evidenciado qualquer pedido de acumulação de funções apresentado por trabalhadores da autarquia.

2.1.13 Contabilização das despesas com pessoal

A autarquia apenas deu cumprimento ao princípio da especialização do exercício¹⁰⁵ em 2012, ainda que, de forma incompleta ao referir que a contabilização de "*Acréscimos de custos com remunerações a pagar, em 2012 reflete o valor dos encargos com remunerações do mês de dezembro e pagas em janeiro de 2013*"¹⁰⁶.

De referir que deverão ser igualmente especializados os custos com os encargos relativos a férias, subsídios de férias e correspondentes encargos sociais, descontos obrigatórios a entregar no ano seguinte, o trabalho extraordinário prestado no exercício e ainda por pagar, o mesmo sucedendo quanto às ajudas de custo e senhas de presença.

¹⁰⁴ Ou seja, já no decurso da presente auditoria.

¹⁰⁵ Ou do acréscimo que, nos termos do ponto 3.2. do POCAL "*os proveitos e os custos são reconhecidos quando obtidos ou incorridos, independentemente do seu recebimento ou pagamento, devendo incluir-se nas demonstrações financeiras dos períodos a que respeitem*".

¹⁰⁶ Cfr. Nota 8.2.2. do Anexo às Demonstrações Financeiras de 2012, em que se refere expressamente que a sua contabilização ocorreu pela 1ª vez neste exercício.

2.1.14 Fiabilidade da Informação remetida à DGAL

2.1.14.1. No âmbito da obrigação de comunicação periódica¹⁰⁷⁻¹⁰⁸ à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL)¹⁰⁹ de informação para efeitos de acompanhamento da evolução das despesas com pessoal¹¹⁰, verificámos que a autarquia cumpriu a mencionada obrigação.

A autarquia enviou também à DGAL os balanços sociais de 2010 e 2011, estando a decorrer o prazo de remessa em relação a 2012 à data da realização da presente auditoria.

2.1.14.2. De harmonia com a informação prestada pelos Recursos Humanos, o número total das entradas¹¹¹ e saídas de pessoal ocorrido no triénio de 2010/2012, não teve qualquer aderência à realidade, tendo sido detetadas **discrepâncias significativas face ao reportado à DGAL**, tal como evidencia o *Anexo 15* para cujo teor se remete.

2.1.15 Comunicações móveis

No MA não existe qualquer regulamentação específica para a atribuição e utilização de telemóveis, nem a fixação de “*plafonds*” em função dos diferentes utilizadores.

A afetação dos referidos aparelhos de comunicação depende, fundamentalmente, da decisão do PCM, estando distribuídos pelos eleitos locais que integram, em regime de permanência, a atual Câmara Municipal, pelos elementos que compõem os Gabinetes de Apoio aos Eleitos Locais, dirigentes, encarregados e motoristas, sendo uma decisão casuística em função das necessidades de cada trabalhador.

No sentido de disciplinar e de assegurar alguma transparência e controlo de custos haveria todo o interesse que esta matéria fosse objeto de regulamentação, definindo nomeadamente, os pressupostos para a atribuição dos aparelhos de comunicações móveis e os respetivos beneficiários, bem como as condições da sua utilização, incluindo a fixação de “*plafonds*” máximos¹¹², consoante as necessidades dos diferentes utilizadores.

Todavia, o risco de descontrolo de custos com comunicações móveis encontra-se

¹⁰⁷ Trimestral até jun/2010 e mensal a partir de jul/2010. Esta última periodicidade foi estabelecida pelo nº 6 do artº 10º da Lei nº 12-A/2010, de 30/jun (cfr. ainda o disposto no nº 4 do artº 20º desta Lei).

¹⁰⁸ Através do Sistema de Informação da Administração Local (SIAL) ou do Sistema Integrado de Informação da Administração Local (SIIAL), consoante a informação em causa respeite a jun/2010 ou a data posterior, sendo a partir dos dados constantes dessas aplicações que a DGAL acompanha a evolução das despesas com pessoal realizadas pelos municípios.

¹⁰⁹ Entidade responsável pelo acompanhamento das despesas com pessoal realizadas pelas autarquias locais, nos termos referidos:

¹¹⁰ Nos termos definidos pelo nº 5 do artº 50º da Lei 2/2007, de 15/jan, que aprovou a atual Lei das Finanças Locais. Esta obrigação foi reiterada nas Leis de Execução Orçamental subsequentes.

¹¹¹ Realce-se que este conceito (entradas) não é sinónimo de admissões de pessoal, já que estas respeitam à ocupação efetiva de postos de trabalho, devendo, para o efeito, atender-se aos trabalhadores admitidos e regressados durante o ano por cargo/carreira segundo o modo de ocupação do posto de trabalho, dos respetivos balanços sociais, enquanto as entradas evidenciam os movimentos ocorridos em termos de contratação de pessoal durante determinada periodicidade, devendo a respetiva análise ser feita através dos mapas SIAL/SIIAL remetidas pela CM à DGAL.

¹¹² Eventualmente por categoria de utilizadores.

minimizado pelo facto de haver poucos telemóveis distribuídos e dos respetivos consumos serem extremamente moderados.

2.2. Contratação Pública

2.2.1. Universo e definição da amostra

Tiveram lugar, no triénio de 2010/2012, um total de 2 concursos públicos e 7 ajustes diretos, com vista à contratação e realização de empreitadas de obras públicas (EOP), cujo **valor total da despesa ascendeu a € 2 170 264**, o que corresponde a **22% da despesa de capital** e a **8% da despesa total do Município** no mesmo período.

A **amostra**, no que respeita às **empreitadas de obras públicas**, abrangeu no triénio 2010/2012, um total de 5 procedimentos (2 concursos públicos e 3 ajustes diretos¹¹³), correspondentes, no seu conjunto, a **56% das adjudicações** e a **84% da despesa realizada nesse período com EOP**, conforme se verifica nos quadros seguintes:

Quadro 7 – Peso da amostra no total da despesa (EOP)

Procedimento	Valor total da despesa em EOP (€)	Valor total das adjudicações analisadas na amostra (€)	Percentagem
Concursos Públicos	1 009 061	1 009 061	100%
Ajustes Diretos	1 161 202	814 610	70%
Total	2 170 264	1 823 671	84%

Fonte: Listagens fornecidas pelos serviços

Quadro 8 – Peso da amostra no total das adjudicações de EOP

Número total de adjudicações de EOP	Número de processos da amostra	Percentagem
9	5	56%

Fonte: Listagens fornecidas pelos serviços

No que respeita aos procedimentos de **aquisição de serviços**, especificamente, quanto aos **procedimentos de valor superior a € 5 000**¹¹⁴, tiveram lugar, nos anos de 2010 a 2012, um total de 15 procedimentos, **representando uma despesa total de € 580 208**, a que corresponde **3% da despesa corrente** e **2% da despesa total do Município**.

¹¹³ Um dos quais de valor elevado, por se encontrar abrangido pelo regime excecional previsto no DL 34/2009, de 6/fev, relativo ao Parque Escolar.

¹¹⁴ A que corresponde um procedimento mais solene, excluindo, assim, os ajustes diretos simplificados.

A **amostra** selecionada abrangeu 4 procedimentos, todos na modalidade de ajuste direto, correspondentes, no seu conjunto, a 27% do total dos ocorridos no mesmo triénio.

Os procedimentos de aquisição de serviços analisados correspondem a cerca de **44% do valor total da despesa das adjudicações superiores a € 5 000**, conforme os quadros seguintes:

Quadro 9 – Peso da amostra no valor total da despesa com aquisições de serviços

Procedimento	Valor total da despesa em Aq. Serviços (€)	Valor total das adjudicações analisadas na amostra (€)	Percentagem
Concursos Públicos	0	0	0%
Ajustes Diretos	580 208	253 158	44%
Total	580 208	253 158	44%

Fonte: Listagens fornecidas pelos serviços

Quadro 10 – Peso da amostra no total das adjudicações de aquisições de serviços

Número total de adjudicações de Prest. Serviços	Número de processos da amostra	Percentagem
15	4	27%

Fonte: Listagens fornecidas pelos serviços

A seleção da amostra teve subjacente não só o critério da materialidade, mas também a verificação dos requisitos exigidos pelos artigos 22º da LOE/2011 e 26º da LOE/2012, com vista à validação dos procedimentos de redução do valor das contraprestações contratualmente estabelecidas e pagas.

Quanto aos procedimentos de **aquisição de bens**, especificamente, relativamente aos **procedimentos de valor superior a € 5 000**¹¹⁵, tiveram lugar, nos anos de 2010 a 2012, um total de 17 procedimentos, **representando uma despesa total de € 779 982, a que corresponde 5% da despesa corrente e 3% da despesa total do Município.**

A **amostra** selecionada abrangeu 4 procedimentos, 3 por ajuste direto e 1 sob a forma de concurso público, correspondentes, no seu conjunto, a 24% do total dos ocorridos no mesmo triénio.

Os procedimentos de aquisição de serviços analisados correspondem a cerca de **35% do valor total da despesa das adjudicações superiores a € 5 000**, conforme os quadros seguintes:

¹¹⁵ A que corresponde um procedimento mais solene, excluindo, assim, os ajustes diretos simplificados.

Quadro 11 – Peso da amostra no valor total da despesa com aquisições de bens

Procedimento	Valor total da despesa em Aq. Bens (€)	Valor total das adjudicações analisadas na amostra (€)	Percentagem
Concursos Públicos	91309	91309	100%
Ajustes Diretos	688 673	178 917	26%
Total	779 982	270 226	35%

Fonte: Listagens fornecidas pelos serviços

Quadro 12 – Peso da amostra no total das adjudicações de aquisições de bens

Número total de adjudicações de Aq. Bens	Número de processos da amostra	Percentagem
17	4	24%

Fonte: Listagens fornecidas pelos serviços

2.2.2. Procedimentos relativos à contratação pública

2.2.2.1. Distribuição de competências

No âmbito da contratação pública e de acordo com os atos de delegação de competências, a CMA delegou, nos termos do art.º 29º, nº 2 do DL 197/99, de 8/jun, no seu presidente, a competência para autorização da despesa até ao limite de € 748.196,85, bem como para fixar a distribuição de encargos por mais de um ano económico, quando aplicável (deliberação de 29/out/2009).

Na mesma deliberação, foram, ainda, delegadas no Presidente da CM, as competências previstas no DL 18/2008, de 29/jan, que aprovou o CCP.

Os procedimentos prévios (ajustes diretos/concursos) tendentes à formação de contratos, quer de empreitadas de obras públicas, quer de aquisição de bens e serviços encontram-se, à luz da atual estrutura orgânica da CMA, centralizados na **Subunidade de Finanças e Património**, inserida na DFRH.

2.2.2.2. Aspetos gerais dos procedimentos de contratação pública

Em resultado da análise dos procedimentos que integraram a **amostra**, evidenciaram-se os seguintes aspetos:

- a) Os serviços recorreram, na generalidade dos procedimentos de contratação pública – incluindo os ajustes diretos –, à **utilização de plataforma eletrónica**, com as inerentes vantagens quanto à integridade, segurança e confidencialidade de todo o procedimento;
- b) Em paralelo, os serviços organizam e mantêm, em arquivo, um processo administrativo físico para cada procedimento de contratação, contendo todas as peças do procedimento;

- c) Por outro lado, o Município **não recorreu**, no período em análise, à **contratação por intermédio da Central de Compras do Estado ou através de acordos quadro** celebrados, mais recentemente pela Agência Nacional de Compras Públicas, pese embora, estes meios potenciarem vantagens quanto à agilidade/celeridade, segurança e economia (custo/benefício), devendo por isso ser equacionada futuramente a sua utilização;
- d) A autarquia deu cumprimento, de uma forma geral, às regras constantes do DL 197/99, de 8/jun, quanto à competência para autorização da despesa, e do Código dos Contratos Públicos, quanto ao desenvolvimento dos procedimentos e celebração dos contratos;
- e) Regista-se, em particular, o **cumprimento dos procedimentos determinantes da regularidade financeira da despesa**, como sejam, a existência de dotação orçamental e a prévia cabimentação dos montantes estimados da despesa¹¹⁶;
- f) Registaram-se, porém, **deficiências quanto à fundamentação para a realização da despesa** pelo órgão com competência para a autorizar, designadamente, no que se refere a uma prévia análise do custo-benefício segundo critérios de economia eficácia e eficiência, identificado ainda o nexo de causalidade entre a sua realização e as atribuições concretas dos órgãos e o interesse público a prosseguir, para além da sua regularidade financeira (dotação orçamental e adequada classificação económica e cabimentação, e, a partir de jul/2012, a existência de fundos disponíveis).
- Sublinhe-se que, sem uma concreta justificação das necessidades dos serviços, não poderá haver decisão favorável quanto à realização da despesa, sob pena de o seu autor incorrer em responsabilidade financeira;
- g) Os processos não continham evidência da adequada fundamentação da escolha das entidades a consultar, sempre que foi adotado o procedimento por ajuste direto;
- h) Não se identificou qualquer situação de ultrapassagem dos limites impostos pelo art.º 113º do CCP, no que respeita à adoção sistemática de procedimentos de ajuste direto relativamente ao mesmo fornecedor/adjudicatário; e
- i) Entre os fornecimentos analisados, constatou-se o recurso ao **fornecimento contínuo**, ou contratos com execução diferida por mais do que um ano, em particular, no que se refere a materiais de construção e energia elétrica, traduzindo-se, em geral, estes contratos, em ganhos de economia.

¹¹⁶ Em cumprimento do disposto no POCAL, da Lei 91/2001, de 20/ago, alterada pela Lei 52/2011, de 13/out e do DL 155/92, de 28/jun., bem como da Resolução do Tribunal de Contas 14/2011 e da Circular Série 1368, de 09/set/2011 da DGO.

2.2.3. Empreitadas de obras públicas

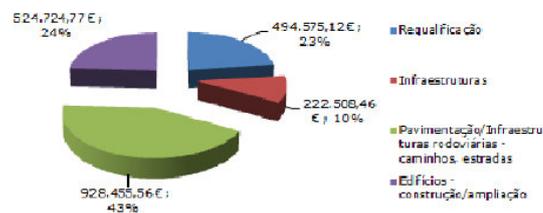
2.2.3.1. Caracterização das empreitadas de obras públicas

a) Por tipo de obra

O investimento municipal no último triénio (2010/2012) na realização de empreitadas de obras públicas, centrou-se, essencialmente, em **quatro** tipos de obras, a saber:

- ✓ A requalificação urbana, cuja despesa envolveu cerca de 23% dos recursos afetos às EOP;
- ✓ Infraestruturas/obras de urbanização, as quais representaram cerca de 10% da despesa em análise;
- ✓ As obras de infraestruturização rodoviária, com um peso de cerca de 43%, na despesa total com EOP e;
- ✓ A construção de edifícios, no caso, ampliação do Centro Escolar de Armamar, que representou 24% do universo, tal como resulta do gráfico seguinte:

Gráfico 3 – Distribuição da despesa com EOP, por tipos de obra



Fonte: Elementos e informações fornecidas pelos serviços

b) Por tipo de procedimento

A modalidade dos procedimentos adotados, sempre em razão do valor contratual (art.º 17º e ss do CCP) foi o do ajuste direto, correspondente a 7 adjudicações/procedimentos e o concurso público (com 2 adjudicações), não se tendo verificado qualquer procedimento de negociação, tal como reflete o quadro seguinte:

Quadro 13 - EOP no triénio 2010/2012

Período	Aj. Diretos (n.º)	Valor da Despesa (€)	C. Públicos (n.º)	Valor da Despesa (€)
2010	2	588 466	0	0
2011	1	93 670	1	834 785
2012	4	479 066	1	174 276
TOTAL	7	1161 202	2	1009 061

Fonte: Listagens fornecidas pelos serviços

Nos procedimentos de concurso público, o critério de adjudicação comum (o da proposta mais vantajosa), foi desagregado em dois ou três subcritérios, por sua vez, repartidos segundo diversos fatores de ponderação, a saber: "Preço", "Qualidade técnica da proposta" e "Garantia de boa execução"¹¹⁷, assumindo o primeiro sempre uma valoração igual ou superior a 60%.

c) Distribuição por empreiteiro/adjudicatário

No que concerne à distribuição das adjudicações de EOP por empreiteiro/adjudicatário, verifica-se que **a maior fatia da despesa – 38%** - recaiu sobre o empreiteiro

e respeita à empreitada adjudicada através de concurso público de maior significado financeiro realizada no triénio.

Sublinhe-se que não se detetou a adjudicação de mais do que uma empreitada a cada um dos adjudicatários, salvo no caso da empresa

a quem foram adjudicadas duas obras, mas cuja representatividade, face ao total da despesa realizada, se cifra em 10%.

2.2.3.2. Execução física e financeira

Das EOP analisadas, apesar de 4 se encontrarem concluídas, apenas 3 tinham receção provisória por parte do Município, não existindo evidência no processo que justifique a ausência de receção provisória da obra "Acesso ao Centro Escolar de Armamar e Zona Envolvente".

A empreitada ainda em curso¹¹⁸, apresentou, na sua consignação (que ocorreu 3 meses depois do prazo legal¹¹⁹) e durante a execução atrasos significativos, sendo de realçar pedidos de prorrogação que atingiam, em mar/2013, 8 meses, o que se afigura excessivo, mesmo considerando as alegadas más condições climáticas e a utilização intensiva da via em época de colheitas agrícolas.

¹¹⁷ Apenas num dos 2 procedimentos analisados.

¹¹⁸ Requalificação urbana do centro histórico de Valença – renovação das infraestruturas de saneamento básico (zona 3).

¹¹⁹ O início efetivo ocorreu após obtenção do visto do Tribunal de Contas.

De referir, ainda, que em 3 empreitadas se verificou a sua conclusão antes de decorrido o prazo de execução, tendo, na empreitada "Acesso ao Centro Escolar de Armamar e Zona Envolvente", essa antecipação reduzido o prazo para metade.

Nos processos analisados não se verificaram quaisquer **trabalhos adicionais** (*trabalhos a mais ou erros e omissões do projeto*), nem foi solicitada pelo empreiteiro e devidamente aprovada pela Autarquia, a **revisão de preços**, apesar de a mesma revestir caráter obrigatório, conforme dispõe o art.º 382º do CCP e o DL 6/2004, de 6/jan.

Das empreitadas analisadas, duas apresentavam um **grau de realização financeira** (pagamento dos trabalhos) de 100%, enquanto duas não registavam qualquer pagamento, apesar de a faturação remontar a mai/2012 e jun/2012¹²⁰, num caso e a ago/2012 no outro¹²¹.

Em **contraditório**, o MA começou por evidenciar vontade em fazer "todas os esforços para regularizar os atrasos dos pagamentos existentes e diminuir os prazos futuros", esclarecendo, além disso, que a referida fatura acabou por não ter participação, tendo sido, entretanto, efetuado um acordo de pagamento, que está em execução.

(Anexo 16)

O **prazo médio de pagamento**¹²², face ao previsto contratualmente, apresenta, em todas situações, **desvios significativos** (apurados em média), conforme o quadro que se segue, sendo o mais relevante de 757% daquele prazo:

Quadro 14 – Prazos médios de pagamento das faturas – desvios face ao prazo contratual (EOP)

Nº	Designação	Adjudicatário	Média de desvio em dias	Média de desvio em %
1	Ampliação do Centro Escolar de Armamar		53	177%
2	Pavimentação da ENI 520 - Zona Industrial / Cimbres / Covais		67	223%
3	Acesso ao Centro Escolar de Armamar e Zona Envolvente		120	400%
4	Requalificação de talude - Panel Cónico		98	327%
5	Requalificação urbana - Beneficiação de arruamentos na vila de Armamar		227	757%

Fonte: Faturas e Ordens de Pagamento das EOP

2.2.3.3. Evolução dos custos unitários

Os serviços técnicos da autarquia não dispõem de uma base de dados de preços que lhes sirva de referencial para a orçamentação e lançamento de novas empreitadas de obras públicas, inexistindo o tratamento estatístico dos preços da adjudicação e preços finais das obras realizadas no passado recente pelo Município.

¹²⁰ Na empreitada identificada com o n.º 5.

¹²¹ Empreitada identificada sob o n.º 3.

¹²² Considerando a data do registo de entrada da fatura nos serviços da autarquia e o prazo contratual de 30 dias, e tendo por referência do respetivo cálculo 28/fev/2013.

Face a esta circunstância, procuraram obter-se alguns dados que permitissem estabelecer comparações com adjudicações realizadas em anos anteriores ao triénio em análise, estabelecendo, desta forma, uma tendência na evolução dos preços de adjudicação de obras semelhantes.

Como resultado desta análise, constatou-se um **generalizado sentido decrescente dos preços médios unitários** quando comparados com obras similares adjudicadas nos anos anteriores.

Verificou-se, com efeito, relativamente às EOP de pavimentação e requalificação urbana que envolveram trabalhos de *Tout-Venant*, Rega de impregnação e Rega de colagem, que os custos unitários por m² registaram um decréscimo de, respetivamente, 26%, 60% e 100%, embora tenha havido um aumento do preço unitário do betuminoso, na ordem dos 22%, facto que se explica pela variação dos preços do petróleo.

2.2.3.4. Aspetos específicos dos procedimentos de contratação e execução das EOP

Os processos de empreitada de obras públicas evidenciaram diversos aspetos de ilegalidade/irregularidade extensíveis à maioria dos processos, com especial ênfase nas obras adjudicadas no seguimento de procedimento de ajuste direto, sendo de salientar:

No que respeita à **execução dos trabalhos** constataram-se deficiências e omissões várias, a saber:

- ✓ A fiscalização das obras não é acompanhada pela formalização escrita das diversas contingências verificadas, facto comum às 5 empreitadas analisadas. Com efeito, não há evidência de **relatórios, autos ou atas de reunião entre os responsáveis pela fiscalização e pela direção técnica da obra** ou representante do empreiteiro¹²³;

Os únicos elementos formais subsequentes à consignação da obra, constantes dos processos de EOP, são, em suma, os autos de medição, sendo omissa qualquer ata, memorando, relatório ou outro documento que comprove eventuais factos ou acontecimentos relevantes, ordens, diretivas ou instruções emanadas ao abrigo do poder de direção do dono de obra e do conhecimento/posição da direção de obra e do empreiteiro, ou mesmo, no âmbito da assistência técnica do autor do projeto, acontecimentos esses que tenham eventualmente dado lugar a alterações em obra, à suspensão ou alteração do plano de trabalhos.

Esta atuação/omissão é desconforme com o art.º 303º e ss do CCP quanto ao poder de fiscalização da entidade pública, em particular, com o art.º 305º, nº 3.

¹²³ Exceto no caso da EOP "Pavimentação da EM 520 – Zona Industrial/Cimbres-Covais de Baixo", cuja fiscalização foi adjudicada à empresa e que elaborou os relatórios de fiscalização, nos termos contratualmente estabelecidos.

- ✓ Os **autos de receção provisória** consubstanciam meras formalidades, não se encontrando, designadamente, acompanhados por autos de vistoria que traduzam, com rigor, o estado das obras à data da receção, não se observando, assim, o estabelecido nos art.ºs 394º e ss. Do CCP.

2.2.4. Aquisições de bens e serviços

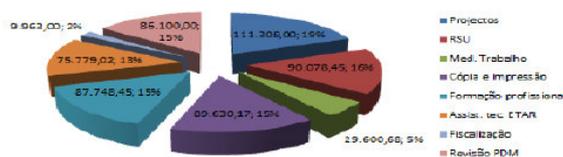
2.2.4.1. Caracterização das aquisições de bens e serviços

a) Aquisições de serviços por tipo

No que respeita ao tipo de serviços adquiridos **de valor superior a € 5 000**, constata-se que mais de metade da despesa do último triénio se refere à **elaboração de projetos**, num total de **€ 111 308**, representando cerca de 19% do total da despesa com adjudicações de bens e serviços do referido valor.

Segue-se, com um peso relativamente menor, a despesa incorrida **em recolha e transporte de resíduos sólidos** que representou cerca de 16% da despesa total, bem como em cópia/impressão e formação profissional, com um peso relativo de 15% cada, tal como resulta do gráfico infra.

Gráfico 4 – Distribuição da despesa (aquisições de valor superior a € 5 000) por tipo de serviço



Fonte: Listagens fornecidas pelos serviços

b) Tipo de procedimento adotado nas aquisições de serviços

O único tipo de procedimento adotado foi o **ajuste direto**, com base no valor contratual (artº 20º, nº 1, a) do CCP), não tendo sido adotada a opção pelo ajuste direto fundamentada em critérios materiais.

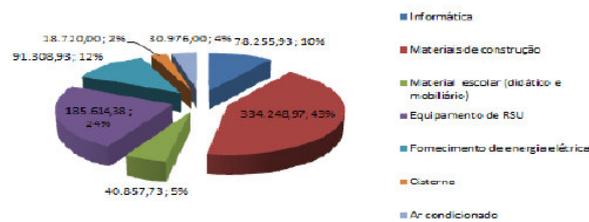
c) Aquisições de bens por tipo

No que respeita ao tipo de bens adquiridos **de valor superior a € 5 000**, constata-se que mais de metade da despesa do último triénio se refere à **aquisição de materiais de construção**, num total de **€ 334.248,97**, representando cerca de 43% do total da despesa com adjudicações de bens do referido valor.

Segue-se, com um peso relativamente menor, a despesa incorrida **em equipamento para reposição de resíduos sólidos urbanos** que representou cerca de 24% da

despesa total, bem como em fornecimento de energia elétrica, com um peso relativo de 12%, tal como resulta do gráfico infra.

Gráfico 5 – Distribuição da despesa (aquisições de valor superior a € 5 000) por tipo de bem



Fonte: Listagens fornecidas pelos serviços

d) Aquisições de bens segundo o tipo de procedimento

O tipo de procedimento predominante foi o **ajuste direto**, com base no valor contratual (art.º 20º, nº 1, a) do CCP), não tendo sido adotada a opção pelo ajuste direto fundamentada em critérios materiais. O MA recorreu ao concurso público apenas no procedimento relativo ao fornecimento de energia elétrica.

2.2.4.2. Execução financeira dos contratos

Os quatro **contratos de aquisição de serviços, de valor superior a € 5 000**, incluídos na amostra encontravam-se em execução, à data da auditoria, apesar de um deles – “Aquisição de serviços de formação profissional para os trabalhadores do município de Armamar” – estar praticamente no fim da sua vigência (25/mai/2013) e apresentar uma taxa de execução financeira de 89%.

Nos três restantes, o grau de execução era menor, por força do respetivo período de vigência (mais alargado, ou com início em data mais recente).

Registaram-se, em todos os contratos analisados **atrasos significativos no pagamento das faturas**, sendo os desvios médios, face ao prazo contratual de pagamento, nos 4 contratos analisados, os evidenciados no quadro seguinte:

Quadro 15 – Prazos médios de pagamento das faturas – desvios face ao prazo contratual (serviços)

N.º	Designação	Adjudicatário	Média de desvio em dias	Média de desvio em %
1	Prestação de serviços para direcção técnica, manutenção e controlo analítico das ETAR's compactas do concelho de Armamar, sítios: zona industrial de Armamar, São Romão, Cimbres e Santo Adrião		259	432%
2	Aquisição de serviços de formação profissional para os trabalhadores do município de Armamar		217	461%
3	Aquisição do serviço de formação profissional aos trabalhadores do Município de Armamar		-2	-3%
4	Aquisição de serviços de cópia e impressão em regime de outsourcing e dos respectivos serviços associados		8	25%

(1) O prazo de pagamento é de 60 dias e a faturação é recente, pelo que a 13/mar/2013, parte das faturas ainda não se tinha vencido.

Fonte: Listagens fornecidas pelos serviços

No que se refere aos quatro **contratos de aquisição de bens, de valor superior a € 5 000**, incluídos na amostra, apenas o fornecimento de energia elétrica se encontrava a ser executado, tendo os demais sido entretanto totalmente executados fisicamente.

Registaram-se, em todos os contratos analisados **atrasos significativos no pagamento das faturas**, sendo os desvios médios, face ao prazo contratual de pagamento o que resulta do quadro seguinte, merecendo especial destaque os contratos relativos a fornecimentos contínuos, em que a taxa média de desvio se cifra em, respetivamente, 2 354% e 499%:

Quadro 16 – Prazos médios de pagamento das faturas – desvios face ao prazo contratual (bens)

N.º	Designação	Adjudicatário	Média de desvio em dias	Média de desvio em %
1	Fornecimento de areão miúdo de sabreira lavado		706	2354%
2	Aquisição de materiais de construção civil		239	499%
3	Aquisição do Mobiliário Escolar para o Centro Escolar de Armamar (1)		-24	-30%
4	Fornecimento de energia elétrica para instalações alimentadas em baixa tensão especial do Município de Armamar		19	62%

(1) O prazo de pagamento é de 30 dias e a faturação é recente, pelo que a 13/mar/2013, parte das faturas ainda não se tinha vencido.

Fonte: Listagens fornecidas pelos serviços

Em **contraditório**, o MA afirmou a vontade de reduzir os mencionados atrasos, justificando os mesmos com os manifestos constrangimentos financeiros e realçando que o "atraso verificado na execução do PAEL e redução do montante correspondente, criou limitações a este Município que o impediu de atempadamente proceder ao pagamento de algumas das situações descritas".

(Anexo 16)

2.2.4.3. Aspetos específicos das aquisições de bens e serviços

Quanto aos procedimentos de aquisição de bens e serviços, evidenciaram-se os seguintes aspetos:

- a) Foi, em 2012, dado cumprimento à obrigação de redução do valor das prestações de serviços constante do artigo 26º da LOE/2012 aplicável por força do artº 19º da LOE/2011;
- b) A abertura dos procedimentos de contratação pública de serviços foi precedida da emissão de parecer prévio genérico por parte da Câmara Municipal nos anos de 2011 e 2012 nos termos do disposto nos art.ºs 22º, nº 2 e ss. Da LOE/2011 e 26º, nºs 4 e ss. Da LOE/2012.
- c) Não foi devidamente fundamentado, ao abrigo do disposto nos art.ºs 48º e 451º aplicáveis por força do art.º 440º, todos do CCP, o recurso ao ajuste direto com consulta a uma entidade¹²⁴ quanto à contratação dos serviços de recolha de cópia e impressão, nem tão pouco à **necessidade e/ou conveniência da opção por um prazo superior ao limite legal** – no caso 5 anos;

Com efeito, o referido procedimento baseou o cálculo da alegada economia que seria obtida mediante o recurso ao mesmo fornecedor por um período de vigência alargado¹²⁵ apenas tendo por base o histórico dos serviços prestados por essa mesma empresa, **sem cuidar de garantir uma consulta ao mercado que lhe permitisse aferir se aquela vantagem económica era efetiva;**

- d) No mesmo procedimento, e apesar de a informação técnica¹²⁶ propor a adoção de um concurso público ou de ajuste direto **“para o qual deveria ser convidada uma ou várias entidades a apresentar proposta”**, o PCM decidiu convidar apenas o fornecedor que até aí garantia a prestação do serviço, **não sujeitando à concorrência um contrato cuja vigência é dilatada no tempo por 5 anos e tem subjacente uma vantagem económica não demonstrada por comparação com idêntico serviço prestado por outros operadores a atuar no mercado;**
- e) Ainda no mesmo procedimento, constatou-se a existência de **imprecisões e lacunas no caderno de encargos e, conseqüentemente, no contrato respetivo**, nomeadamente, no que se refere ao prazo de pagamento, sendo referido no caderno de encargos e por extenso no contrato que o mesmo seria de 30 dias, mas que aparece referido numericamente, neste último, como sendo de 60 dias.

2.3. Sistema de Controlo Interno e Plano de Prevenção e Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

4. A autarquia dispõe de um **Regulamento de Controlo Interno**, aprovado por deliberação camarária de 17/mar/2003, em cumprimento do Ponto. 2.9.3. das

¹²⁴

¹²⁵ Sob a capa de “fidelização do cliente”.

¹²⁶ Informação Técnica n.º 115DFRH2012, de 5/nov, subscrita pelo TS de contabilidade, que obteve despacho do PCM de 20/nov/2012.

Considerações Técnicas do POCAL¹²⁷, e, posteriormente, alterado por deliberação do mesmo órgão, de 01/fev/2005.

Da análise do regulamento, constata-se que o mesmo é genérico, limitando-se, em regra, a reproduzir as normas do POCAL, estando a definição de circuitos de controlo e responsáveis desajustada da atual estrutura orgânica.

Os testes de conformidade e substantivos realizados aos **procedimentos e processos de despesa com pessoal**, evidenciados ao longo deste relatório – cfr. nomeadamente, itens 2.1.2.2., 2.1.3.3., 2.1.6.3. a 2.1.6.6., 2.1.7.5.2., 2.1.7.5.3, 2.1.7.7.2., 2.1.8., 2.1.9., 2.1.11., 2.1.13., 2.1.14.2., revelam algumas fragilidades no sistema de controlo interno instituído na autarquia, designadamente, em termos de articulação entre o serviço de Recursos Humanos e o serviço de Contabilidade, donde resultam falhas no controlo da legalidade e conferência das operações.

Especificamente, no que concerne **ao aprovisionamento**, prevêem-se, nos art.ºs 30º a 37º do Regulamento, os procedimentos a adotar relativamente à entrega dos bens adquiridos, conferência física, qualitativa e quantitativa, por confrontação com os documentos que serviram de base à requisição e faturação, remessa destes documentos ao serviço de aprovisionamento (que deve promover a atualização das existências e conferir esses documentos com as faturas), bem como do envio das faturas, assim que conferidas, à contabilidade para emissão das correspondentes ordens de pagamento.

Quanto ao **controlo das existências** bem como dos movimentos (entradas saídas de materiais) do armazém, o aludido regulamento (art.ºs 34º a 37º) prevê, e bem, que estas só têm lugar mediante a apresentação de requisição interna devidamente autorizada pela responsável nomeado para o efeito.

Está, igualmente, prevista a inventariação física periódica, ainda que por amostragem, e a permanente atualização dos registos das existências (art.ºs 36º e 37º do Regulamento), bem como o fornecimento de dados à contabilidade (art.º 34º).

O mesmo regulamento **não define contudo, com o adequado detalhe, mecanismos de controlo** dos procedimentos pré-contratuais a adotar quanto à contratação pública – empreitadas de obras públicas e aquisições de bens e serviços – bem como dos procedimentos de realização da despesa com pessoal.

Apesar do carácter abrangente das referenciadas normas, a prática dos serviços revela fragilidades quanto ao **controlo, por parte da subunidade de Finanças e Património, das existências**, designadamente, dos movimentos relativos a requisições, aquisições, contratos, afetações, transferências, avarias, reparações, utilizações e modificações verificadas em armazém.

Constataram-se, efetivamente, na sequência da entrevista com a Chefe da Divisão Municipal de Finanças e Recursos Humanos, algumas deficiências na organização,

¹²⁷ Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo DL 54-A/99, de 22/fev, com as sucessivas alterações.

harmonização e procedimentos de controlo dos vários intervenientes a este nível, porquanto:

- ✓ A gestão de entradas e saídas (stocks) é efetuada apenas ao nível dos responsáveis pelo armazém;
- ✓ O acesso aos armazéns não se encontra limitado, facto que potencia desvios e utilização abusiva dos bens aí existentes; e
- ✓ Não é assegurada a segregação de funções entre quem realiza o manuseamento físico das existências e efetua as operações de registo.

2.3.2. A Câmara Municipal aprovou, por deliberação de 16/mar/2010, o Plano de Prevenção e Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

Com o objetivo de prevenir os riscos de corrupção, foram previstas um conjunto de medidas específicas a adotar em cada uma das áreas identificadas, das quais destacamos, no âmbito dos recursos humanos e da contratação pública, a criação de um elenco de critérios objetivos de seleção de candidatos que permita que a fundamentação das decisões de contratar seja facilmente perceptível e sindicável e a mudança frequente dos elementos que compõem os diversos tipos de júris.

Contudo, o Plano não afeta meios específicos destinados à sua execução, nomeadamente humanos, financeiros ou materiais, nem enuncia os resultados previstos decorrentes da sua implementação e calendarização, apresentando-se como um documento estático em que nem sequer estão previstos mecanismos de revisão.

O Plano, que deveria funcionar como um instrumento acrescido de controlo da legalidade dos procedimentos internos da CMA, nomeadamente, no que concerne à autorização e realização de despesa, **não foi, todavia, implementado, na prática**, pelos serviços, inexistindo relatórios de monitorização ou de execução que confirmem a sua aplicação.

Não obstante, o plano aprovado, encontra-se bem estruturado, identificando com bastante detalhe os riscos inerentes à missão e atividade os vários setores e unidades orgânicas da CMA, estabelecendo múltiplas medidas tendentes à prevenção e controle dos eventuais riscos, principalmente, em matéria de contratação pública, mas também, com menor grau de detalhe, na admissão de recursos humanos.

3 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Atentos os resultados da presente auditoria extraem-se as seguintes conclusões e, concomitantemente, fazem-se as seguintes recomendações:

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
Quanto aos recursos humanos		
3.1. A estrutura orgânica da CMA, inclui 3 divisões e 5 subunidades, estando a decorrer a	2.1.1.2.	A. A estrutura orgânica do MA deve adequar-se aos critérios legais em

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
fase de reajustamento aos critérios legais em vigor.		vigor até 31/dez/2013.
<p>3.2. A despesa de pessoal no MA (incluindo as aquisições de serviços) ascende, no triénio 2010/2012, a M€ 9, o que corresponde a cerca de 54% da despesa corrente do Município e a cerca 34% da despesa total, sendo, na sua maioria, (cerca de 80%) relativa a encargos com remunerações certas e permanentes.</p> <p>O pessoal afeto à educação em resultado de contrato-programa com a Administração Central, traduz um encargo, em 2010, 2011 e 2012, de, respetivamente, m€ 579, m€ 535 e m€ 510, que representa cerca de 23% do total das remunerações certas e permanentes com pessoal, no triénio.</p>	2.1.1.1.	<i>Nada a recomendar.</i>
Quanto à legalidade dos procedimentos e da despesa com recursos humanos		
3.3. As metas de redução de pessoal impostas pelos art.ºs 47º e 48º da LOE/2011, são cumpridas.	2.1.2.3	<i>Nada a recomendar.</i>
3.4. Não está inscrita dotação orçamental especificamente destinada às despesas incorridas com o recrutamento de novos postos de trabalho a partir de 2011, não sendo a dotação prevista em 2010 suficiente para cobrir a despesa efetuada nesta matéria. Apesar disso, no triénio, foram recrutados, respetivamente, 23, 11 e 14 novos postos de trabalho, cujos pagamentos se realizaram por dotação orçamental inadequada.	2.1.2.2.e 2.1.2.3.	B. <i>Que o classificador económico da despesa adotado no orçamento do MA passe a incluir não só as rubricas orçamentais adequadas ao recrutamento de novos postos de trabalho, mas também que as mesmas contenham a dotação necessária à cobertura das respetivas despesas.</i>
3.5. Os procedimentos concursais para recrutamento de pessoal são autorizados pela CM, e observam os termos legais em vigor, designadamente em matéria do parecer prévio exigido pelas LOE de 2010 a 2012.	2.1.2.3.	<i>Nada a recomendar.</i>
3.6. Em jun/2010 a taxa de redução de 5% está incorretamente aplicada , relativamente às remunerações pagas aos eleitos locais , ao não incidir sobre as despesas de representação , o subsídio de férias e remuneração paga nesse mês. A partir de 2011, a não consideração, no cálculo da taxa aplicável, da remuneração agregada auferida noutra entidade pública por uma vereadora, aliada à incorreta aplicação da	2.1.3.1.	C. <i>Deverá ser promovida a reposição dos pagamentos indevidos realizados no triénio aos eleitos locais, na sequência da incorreta aplicação das taxas de redução em vigor, sob pena de desencadeamento da responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória legalmente previstas.</i>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<p>taxa de redução, traduz-se em pagamentos indevidos, no triénio, num total de m€ 2,3, aos seguintes eleitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ PCM, de € 889; ✓ Vice-presidente, de € 557; ✓ Vereador a tempo inteiro, € 76 e; ✓ Vereadora a meio tempo, € 770. 		
<p>3.7. O subsídio de refeição pago na íntegra, no triénio, a dois vereadores a meio tempo, apenas deveria tê-lo sido em 50%, atento o disposto no n.º 3 do artº 22º do Estatuto dos Eleitos Locais, facto que se traduz em pagamentos indevidos num total de m€ 2,4.</p>	2.1.7.5.3.	<i>D. Deverá ser promovida a reposição dos pagamentos indevidos realizados no triénio aos eleitos locais, a título de subsídio de refeição, sob pena de desencadeamento da responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória legalmente previstas.</i>
<p>3.8. O subsídio de refeição é pago, mesmo nos casos em que os eleitos locais utilizam verbas destinadas à representação dos serviços no pagamento de almoços, não se encontrando instituído um procedimento de controlo que permita identificar tais situações e proceder à sua redução aquando do pagamento das remunerações mensais.</p>	2.1.7.5.2.	<i>E. Que passem a ser devidamente controladas as despesas de representação apresentadas pelos eleitos que envolvam pagamentos de refeições e efetuados os correspondentes descontos nas correspondentes remunerações.</i>
<p>3.9. O abono para falhas pago a cinco trabalhadores, num total acumulado no triénio, de m€ 2, é ilegal, por ter sido processado relativamente aos dias em que os mesmos se encontravam em gozo de férias ou ausentes ao serviço.</p>	2.1.7.7.	<i>F. Que seja promovida a reposição dos abonos para falhas indevidamente pagos aos trabalhadores sem que a tal correspondesse a prestação efetiva de trabalho e seja devidamente corrigido o procedimento adotado, sob pena de desencadeamento da responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória legalmente prevista.</i>
<p>3.10. O pagamento de indenizações, na sequência da cessação de 8 contratos a termo certo (no montante total de m€ 13) carece, à data em que ocorreu, de sustentação legal uma vez que a caducidade dos contratos se operou por força da lei, facto que impede a sua renovação. A alteração legislativa ocorrida em nov/2012 veio por termo às dúvidas interpretativas nesta matéria, pelo que, mostrando-se afastada a ilicitude da atuação</p>	2.1.8.	<i>Nada a recomendar.</i>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
municipal, se não propõe qualquer procedimento de responsabilidade financeira.		
3.11. O pagamento, entre 2009 e 2012, de um total de m€ 7,7 , a título de participação nas custas dos processos de execução do Município a duas trabalhadoras, nomeadas para exercer funções de órgão/juiz de execução e escrivão, configura pagamentos indevidos .	2.1.9.	G. Que seja diligenciada a reposição dos montantes auferidos indevidamente como participações nas custas dos processos de execução, sob pena de responsabilidade financeira reintegratória.
3.12. O pagamento de emolumentos notariais , no montante de € 525 , até abr/2010, data em que cessou as funções de notário privativo, ao Chefe de Divisão com o NF 128, é ilegal , por falta de norma legal que habilite o respetivo recebimento.	2.1.9.	H. Que seja promovida a reposição dos montantes auferidos indevidamente a título de emolumentos notariais, sob pena de responsabilidade financeira.
3.13. O pagamento de suplementos remuneratórios pela participação nos processos de execução , são ilegais por falta de sustentação legal , por força da revogação dos art.ºs 43º do DL 353-A/89, de 16/out e 39º do DL 184/89, de 2/jun e a entrada em vigor da LVCR.	2.1.9.	I. Que seja promovida a cessação de pagamento a título de participação nas custas dos processos de execução do Município, atenta a falta de base legal que legitime a atribuição de parte de receita municipal aos trabalhadores que participam na respetiva cobrança.
3.14. Existem situações de erro/irregularidade no processamento dos descontos no que se refere à aplicação das tabelas de retenção na fonte de IRS .	2.1.10.	J. Que seja promovida a correção, para futuro, da aplicação das tabelas de retenção de IRS, mediante a correta parametrização da aplicação informática.
3.15. Os Vereadores Américo Moreira e Cláudia Jesus não demonstram ter enviado a declaração de rendimentos ao Tribunal Constitucional , facto que constitui causa de perda de mandato.	2.1.11.	K. Que, no futuro, os serviços alertem os eleitos locais relativamente às obrigações de informação ao Tribunal Constitucional e à Assembleia Municipal, previstas no art.º 3.º da Lei 4/83 e no n.º 1 do art.º 6º da Lei 64/93, respetivamente.
3.16. O MA não observa, na plenitude, o princípio da especialização das despesas com pessoal , ao não integrar as despesas incorridas com trabalho extraordinário prestado e ainda não pago, ajudas de custo e senhas de presença.	2.1.13.	L. Que passem a ser especializadas todas as despesas com pessoal incorridas em exercício distinto daquele em que ocorre o pagamento.

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
3.17. A informação prestada à DGAL, nomeadamente, através dos balanços sociais, não se mostra fiável quanto às entradas e saídas de recursos humanos ocorridas no triénio.	2.1.14.2.	M. Que a informação prestada à DGAL em matéria de recursos humanos, passe a refletir a realidade do MA.
Quanto aos contratos de tarefa e avença		
3.18. A celebração de dois contratos de avença, em 4/out/2012 e 9/nov/2012, sem a existência de fundos disponíveis , é passível de gerar nulidade e fazer incorrer o Presidente da CM, a Chefe de Divisão da DFRH, e os Vereadores António Silva e João P. Fonseca, em responsabilidade financeira reintegratória , caso as razões alegadas pelos mesmos não venham a ser atendidas pela entidade judicial competente.	2.1.6.3. a 2.1.6.6.	N. Que todas as despesas realizadas pelo Município sejam precedidas da confirmação da existência de fundos disponíveis, nos termos estabelecidos na Lei 8/2012 e no DL 127/2012.
3.19. O recurso à eficácia retroativa dos dois contratos de avença celebrados em 2012 revela deficiente planeamento das necessidades do município nesta matéria, não tendo os procedimentos pré-contratuais decorrido com a celeridade que se impunha, face à alegada necessidade imperiosa que serviu de fundamento à sua celebração.	2.1.6.3. a 2.1.6.6.	O. Que a decisão de contratar e a tramitação procedimental passe a operar-se de modo a obviar o recurso sistemático à eficácia retroativa verificada nos contratos de avença celebrados em 2012.
Quanto à contratação pública		
3.20. Nos procedimentos de contratação pública, ocorrem irregularidades e deficiências várias, nomeadamente, em matéria de fundamentação da: a) realização da despesa; e b) escolha das entidades a convidar.	2.2.2.2	P. Que seja promovida a correção das deficiências na fundamentação da realização da despesa, escolha do tipo de procedimento e das entidades a convidar.
3.21. Os serviços observam, em geral, os procedimentos determinantes da sua legalidade e da regularidade financeira da despesa, recorrendo, além disso, à utilização da plataforma eletrónica – incluindo nos ajustes diretos – e, em várias situações, a contratos de fornecimento contínuo, traduzidos em vantagens de ordem económica para o Município.	2.2.2.2	<i>Nada a recomendar.</i>
3.22. Não se registam quaisquer contratações ao abrigo da Central de Compras do Estado ou no âmbito de acordos quadro, nem são introduzidos nos procedimentos, quaisquer critérios de natureza ecológica.	2.2.2.2	Q. Que o município pondere a opção, face às vantagens de segurança, celeridade e economia, de aquisições no âmbito de acordos-quadro e introdução de critérios/fatores de adjudicação de ordem ecológica.

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
Quanto às empreitadas de obras públicas		
3.23. As empreitadas de obras públicas adjudicadas no triénio 2010/2012, num total de 9 processos e encargos de, aproximadamente, M€ 2,2, representam cerca de 22% da despesa de capital e 8% da despesa total do Município, no mesmo período, com predomínio do recurso ao ajuste direto (num total de 7 processos) e às obras destinadas à infraestruturização rodoviária (que representou 43% do total da despesa com empreitadas) e à requalificação urbana (23% do total).	2.2.1. 2.2.3.1.	<i>Nada a recomendar.</i>
3.24. Registam-se vários pedidos de prorrogação dos prazos contratuais de execução de algumas das EOP analisadas, tendo a consignação da empreitada em curso ultrapassado 3 meses o prazo legal e evidenciado vários pedidos de prorrogação que, em fev/2013, ascendem a 8 meses.	2.2.3.2.	R. <i>Que passem a ser adotadas das medidas contratuais e extracontratuais previstas legalmente no sentido do cumprimento atempado dos contratos de EOP.</i>
3.25. Verificam-se atrasos significativos nos pagamentos por parte da autarquia , face aos prazos estabelecidos contratualmente, apresentando, o caso mais grave, um atraso de 757% .	2.2.3.2.	S. <i>Que seja dado cumprimento aos prazos contratuais de pagamento e consequente eliminação dos prazos médios de pagamento dilatados existentes.</i>
3.26. Os preços médios unitários registados de alguns trabalhos das empreitadas, quando comparados com idênticas componentes de obras realizadas em anos anteriores (entre 2007 e 2011), apresentam um decréscimo substancial , em proveito/poupança do erário municipal.	2.2.3.3.	<i>Nada a recomendar.</i>
3.27. A fase de execução das obras apresenta omissões e deficiências no que se refere ao acompanhamento e fiscalização dos trabalhos, limitando-se à elaboração de autos de medição, inexistindo quaisquer relatórios, atas ou elementos que permitam auditar as fases relevantes da realização dos trabalhos envolvidos e de eventuais contingências ocorridas.	2.2.3.4.	T. <i>Que sejam corrigidos os aspetos verificados no âmbito da execução das EOP, em particular, na elaboração de elementos formais/escritos que traduzam o curso dos trabalhos e todas as principais contingências e ocorrências verificadas.</i>
Quanto às aquisições de bens e serviços		
3.28. A despesa mais significativa em aquisições de bens e serviços de valor superior a € 5 000 respeita, fundamentalmente, à elaboração de	2.2.1. 2.2.4.1.	<i>Nada a recomendar.</i>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
projetos e aquisição de materiais de construção, sendo o tipo procedimental mais adotado o ajuste direto (que atinge 100% das adjudicações de aquisições de serviços), na sua quase totalidade, fundamentado em função do valor do contrato.		
3.29. Registam-se atrasos significativos no pagamento das faturas de alguns contratos, no caso mais grave, com uma média de 461% nas aquisições de serviços e de 2354% na aquisição de bens , este último no âmbito de um fornecimento contínuo.	2.2.4.2.	U. Que seja dado cumprimento aos prazos contratuais de pagamento e consequente eliminação dos prazos médios de pagamento dilatados existentes.
3.30. Existem irregularidades e deficiências nos procedimentos prévios para a aquisição de bens e serviços, designadamente, em matéria de a) Insuficiente fundamentação da opção por um prazo contratual superior ao limite legal; b) Demonstração da vantagem económica de aquisição de serviços ao mesmo fornecedor sem que, para tanto, tivesse utilizado um comparador resultante de consulta ao mercado ou a fornecedores similares .	2.2.4.3.	V. Que sejam corrigidas, no futuro, as irregularidades procedimentais detetadas, no âmbito dos procedimentos prévios para a aquisição de bens e serviços.
Quanto ao sistema de controlo interno e Plano de Prevenção e Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas		
3.31. O Regulamento de Controlo Interno encontra-se bem estruturado e é abrangente, não se mostrando, no entanto, ajustado ao quadro legal em vigor nem à própria estrutura orgânica a que se dirige, não estabelecendo, igualmente, mecanismos de controlo em matéria de procedimentos prévio de contratação pública e na realização de despesa com o pessoal, nomeadamente, em matéria de articulação dos vários serviços intervenientes. 3.32. Por seu lado, o Plano de Prevenção e Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas não se encontra efetivamente implementado, devendo ser definidos e efetivamente aplicados mecanismos de acompanhamento, monitorização e avaliação periódica da sua aplicação.	2.3.	W. Que seja promovida a alteração e aplicação efetiva das normas de controlo interno e do Plano de Prevenção e Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

4 PROPOSTAS

Atento todo o exposto, propõe-se a remessa:

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 Armamar** 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 de todas as medidas concretizadas**, 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 dos itens 2.1.3.1., 2.1.3.1.1., 2.1.6.1. a 2.1.6.7. 2.1.7.5.3., 2.1.7.7.1., 2.1.7.7.2. e 2.1.9. deste Relatório e anexos 5 a 13 e 16 a 21 ao Tribunal de Contas, logo que obtido parecer de concordância de Sua Excelência o Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, com vista ao desencadeamento da responsabilidade financeira reintegratória do anterior PCM Hernâni Pinto da Fonseca e Almeida, e dos vereadores, António Manuel Almeida Rego da Silva, Cláudia Isabel Gomes de Jesus Damião, João Paulo Soares Carvalho Pereira da Fonseca, bem como da dirigente intermédia, Maria Ivete B. Centenário Pereira Fonseca, nos termos previstos no artº 59º 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,

O Inspetor

Assinado por: **VÍTOR MANUEL RIBEIRO PINTO**

Num. de Identificação Civil: BI045803390

Data: 2014.10.08 15:10:59 GMT Daylight Time

Localização: Inspeção-Geral de Finanças



A Chefe de Equipa Multidisciplinar

Assinado por: **MARIA AMÉLIA PINTO MONTEIRO**

Num. de Identificação Civil: BI066575290

Data: 2014.10.08 15:25:07 GMT Daylight Time

Localização: Inspeção-Geral de Finanças



LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Execução orçamental da despesa com pessoal e aquisições de serviços (2010/2012)
Anexo 2	Evolução das despesas com pessoal e aquisições de bens e serviços (2010/2012)
Anexo 3	Indicadores orçamentais (2010/2012)
Anexo 4	Balanço Social – Efetivos segundo o grupo profissional (2010/2012)
Anexo 5	Cálculo das reduções remuneratórias – Leis nº 12-A/2010 e 47/2010
Anexo 6	Cálculo das reduções remuneratórias da LOE 2011
Anexo 7	Cálculo das reduções remuneratórias da LOE 2012
Anexo 9	Controlo da fiabilidade da informação prestada à DGAL – Movimentos de Pessoal – Entradas e Saídas e Despesas com pessoal (2010/2011)
Anexo 8	Contrato de avença – Aquisição de serviços técnicos para o Gabinete de Inserção Profissional
Anexo 9	Contrato de avença – Aquisição de serviços técnicos para a Área da Cultura
Anexo 10	Informação sobre os contratos de avença para o Gabinete de Inserção Profissional e Área da Cultura
Anexo 11	Mapa de Fundos Disponíveis (set a dez/2012)
Anexo 12	Reposição do subsídio de Refeição – Cálculo (2010 a 2012)
Anexo 13	Cálculo da Restituição de abono para falhas
Anexo 14	Pagamentos realizados pela cessação do contrato de trabalho a termo resolutivo
Anexo 15	Controlo da fiabilidade da Informação prestada à DGAL – Movimentos de pessoal – Entradas e Saídas (2010 a 2012)
Anexo 16	Resposta ao Contraditório Institucional – Município de Armamar
Anexo 17	Resposta ao Contraditório Pessoal – Hernâni Pinto da Fonseca e Almeida
Anexo 18	Resposta ao Contraditório Pessoal – Américo Teixeira Moreira
Anexo 19	Resposta ao Contraditório Pessoal – António Manuel Almeida Rego da Silva
Anexo 20	Resposta ao Contraditório Pessoal – Cláudia Isabel Gomes de Jesus Damião
Anexo 21	Resposta ao Contraditório Pessoal – Maria Ivete B. C. Pereira Fonseca