



CONTROLO DAS DESPESAS COM PESSOAL

Auditoria ao Município de Golegã

Proc. n.º 2013/183/A5/881

Relatório n.º 2121/2013



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

**FICHA TÉCNICA**

NATUREZA	Auditoria Financeira
ENTIDADE AUDITADA	Município da Golegã
FUNDAMENTO	Plano de Atividades da IGF para 2013.
ÂMBITO	Triénio 2010-2012.
OBJECTIVOS	<p>Objetivo geral: Avaliar a atuação do Município no domínio das despesas com pessoal, tendo em conta designadamente, a sua legalidade e regularidade.</p> <p>Objetivos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Analisar a evolução dos recursos humanos, bem como as despesas com pessoal no município.<input type="checkbox"/> Verificar a legalidade e regularidade das despesas e outros pagamentos ao pessoal, incluindo prestações de serviços em regime de avença e tarefa, a pessoas singulares ou coletivas e, designadamente, as medidas restritivas em termos de admissão de pessoal, incluindo prestação de serviços e valorizações remuneratórias.<input type="checkbox"/> Verificar a legalidade das acumulações de funções.
METODOLOGIA	A metodologia utilizada correspondeu à delineada no Guião para Controlo das Despesas com Pessoal das Autarquias Locais, com recurso, em particular, às seguintes técnicas: análise documental, tratamento de dados contabilísticos e financeiros e realização de entrevistas.
CONTRADITÓRIO	Foi assegurado o procedimento de contraditório formal, através do envio do projeto de relatório à entidade auditada, cuja resposta foi recebida na IGF, por <i>e-mail</i> , em 18/out/2013.
CICLO DE REALIZAÇÃO	Mai 2013 – Outubro 2013
DIRECÇÃO	IFD Ana Paula Barata Salgueiro
EQUIPA	<p>Coordenação: CdE Anabela Bastos</p> <p>Execução: Inspetora Ana Maria Firmino</p>

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

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

PARECER:

*Com o meu acordo,
subscrito-se o presente
relatório e considero o
de ser o Inspector-Geral.*

MÁRIO TAVARES DA SILVA
Subinspector-geral
2013.12.27

Concordo. Destaco em particular, as irregularidades detetadas e que levaram à reposição de m€ 2,2.

Refira-se, também, que, atentos os indícios de irregularidades detetadas num procedimento concursal e em dois contratos de prestação de serviços, esta matéria é suscetível de relevância administrativa e financeira.

À Consideração Superior

IGF, 20 DEZ 2013

Ana Paula B. Salgueiro

ANA PAULA B. SALGUEIRO
INSPECTORA DE FINANÇAS DIRECTORA

DESPACHO:

Concordo.

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

IGF, 16/09/2014

P.º Inspector-Geral

M. Isabel Castela Silva

M. ISABEL CASTELÃO SILVA
Subinspector-Geral

1. Tendo em conta as evidências obtidas (Anexos 1 a 28), a análise e avaliação das mesmas (Cap. II) e os resultados do procedimento de contraditório (vd. Anexo 29) os principais resultados desta auditoria são, em síntese, os seguintes:

1.1. As despesas com pessoal, no período de 2010/2012, representaram cerca de **32% da despesa municipal (total)** e cerca de **51% da despesa corrente municipal**. Registou-se, ao longo do triénio, a diminuição da despesa com pessoal na despesa total, passando de 37% para 26%, em 2012, com uma variação em termos absolutos de € 408 290,77.

Decréscimo da despesa com pessoal no período de 2010/2012

1.2. As despesas relativas às remunerações certas e permanentes representaram neste período **79%** das despesas com pessoal, estando as restantes despesas desta natureza, distribuídas por encargos com a segurança social (**16%**) e outros abonos variáveis ou eventuais (**5%**).

As despesas relativas a remunerações certas e permanentes representam 79%

1.3. O peso da despesa relativa a remunerações certas e permanentes do pessoal em regime de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, nas despesas com pessoal, aumentou cerca de **12%**. Por sua vez, o peso das despesas com remunerações certas e permanentes do restante pessoal e dos eleitos locais, relativamente à despesa total do pessoal, diminuiu cerca de **4%** e **2%**, respectivamente.

Aumento da despesa com remunerações certas e permanentes de pessoal em regime de CTFPTI

1.4. O número de trabalhadores com CTFP por tempo indeterminado registou um aumento de **14%**, tendo diminuído o número de trabalhadores com CTFP a termo resolutivo (de 46 para 16).

Aumento do número de trabalhadores com CTFPTI

1.6. Até 31/dez/2012, foi reduzido o número de lugares de chefes de divisão municipal que passou de 3 para 2, de acordo com a Lei n.º

Redução do número de chefes de divisão

49/2012, de 29/ago.

1.7. A atribuição de despesas de representação aos titulares de cargos de direção intermédia de 2.º grau (chefes de divisão) no valor de € 194,80, foi **aprovada pela Assembleia Municipal**.

1.8. Entre 2010 e 2013, o Município deu cumprimento à obrigatoriedade de **redução das remunerações dos eleitos locais, membros do gabinete de apoio pessoal e trabalhadores**. No ano de 2012, foi determinada a suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de Natal, de acordo com os critérios legalmente estabelecidos.

1.9. A redução dos vencimentos dos eleitos locais (presidente e três vereadores a tempo inteiro) **não incidiu sobre o subsídio de férias** pago no mês de junho de 2010, daí resultando o pagamento indevido de **€ 519,01**.

A autarquia **no exercício do contraditório**, informou que, por despacho do PCM, foi ordenado aos serviços que se procedesse à reposição dos montantes indevidamente pagos, a título de subsídio de férias, aos eleitos locais em regime de permanência, nos termos recomendados pela IGF.

1.10. A CMG, a partir de junho de 2010, **no cálculo das despesas de representação dos eleitos locais** (presidente e três vereadores a tempo inteiro) não indexou a respectiva percentagem à remuneração base reduzida em 5%, daí resultando o pagamento indevido de **€ 338,73**, entre os meses de junho e dezembro de 2010.

1.11. O abono das despesas de representação por montantes superiores aos devidos teve implicações na determinação da redução remuneratória aos eleitos locais, introduzida pela LOE2011, e mantida pela LOE2012, o que resultou no pagamento indevido de **€ 1274,41**, entre 2011 e 2013 (mês de julho).

A autarquia **no exercício do contraditório** informou, que por despacho do PCM foi ordenado aos serviços que se procedesse à

Atribuição de despesas de representação aprovada por órgão deliberativo

Reduções das remunerações a partir de 2010, e suspensão do pagamento de subsídio de férias e Natal a eleitos e trabalhadores, em 2012

Pagamento indevido € 519,01

Pagamento indevido de despesas de representação a eleitos locais € 338,73

Pagamento indevido de € 1274,41



reposição dos montantes indevidamente pagos, a título de despesas de representação aos eleitos locais.

1.12. O requerimento de um trabalhador, engenheiro civil, **para exercer funções privadas em regime de acumulação não foi reapreciado** à luz dos pressupostos de que o art.º 28.º da Lei n.º 34/2010 faz depender o início ou subsistência da situação de acumulação de funções. Não foi, designadamente, demonstrado pelo trabalhador que o exercício de funções privadas em regime de acumulação não é conflituante com as funções públicas desempenhadas na CMG, não sendo dirigido ao mesmo círculo de destinatários.

A autarquia **no exercício do contraditório**, acolheu a recomendação da IGF, tendo sido apresentado pelo trabalhador novo requerimento, que foi objeto de reapreciação pelo PCM.

1.13. O **órgão executivo não delibera, nos termos do art.º 5.º, n.º2, alínea a), do DL 209/2009**, quanto ao montante máximo com o recrutamento de trabalhadores necessários à ocupação de postos de trabalho previstos, e não ocupados, nos mapas de pessoal.

1.14. No aviso de abertura do **concurso para contratação de um técnico superior de desporto em regime de CTFPTI** exige-se que os candidatos sejam detentores da licenciatura em educação física e desporto, não obstante o mapa de pessoal do Município não indicar, para a prossecução da atividade "Desporto", a cargo da Divisão Municipal de Intervenção Social, a área de formação académica e/ ou profissional exigida para a ocupação daquele posto de trabalho.

1.15. A exigência da titularidade de licenciatura em "Educação Física e Desporto", afasta, em violação do princípio da igualdade, os candidatos que provaram possuir, mediante apresentação dos respetivos planos curriculares, formações académicas que, embora com designações diferentes da imposta, se mostram adequadas ao exercício da atividade que caracteriza o posto de trabalho a prover. Pelo que o despacho do PCM de 8/mai/2013 que homologou a lista unitária de ordenação final dos candidatos é nulo.

1.16. No MG, **não foram praticados quaisquer atos que**

Requerimento para exercício de funções privadas reapreciado, após intervenção da IGF

Nulidade do ato de homologação da lista de ordenação final de candidatos do concurso para técnico superior de desporto

consubstanciem valorizações remuneratórias, no período compreendido entre 2010/2013.

1.17. Os contratos de aquisição de serviços, nas modalidades de avença e tarefa celebrados **com pessoas singulares**, foram objeto de parecer prévio vinculativo por parte do órgão executivo **relativamente à verificação do requisito** de que se trata da execução de trabalho não subordinado.

1.18. A um contrato de prestação de serviços, para encarregado geral, **não é aplicável a redução remuneratória prevista na LOE2013**, porquanto não está em causa a celebração ou renovação de contrato com o mesmo objeto e, ou contraparte.

1.19. O **contrato de prestação de serviços, na modalidade de avença**, celebrado com uma médica veterinária, visa o exercício da atividade do médico veterinário municipal, a qual apenas poderá ser assegurada no quadro jurídico definido pelo DL n.º 116/98. **Está em causa o exercício de poderes da autoridade sanitária veterinária concelhia e o exercício de funções em regime de subordinação hierárquica** relativamente ao Presidente da Câmara Municipal. Este contrato de avença é nulo, nos termos do art.º 36.º da Lei n.º 12-A/2008, por violação do disposto no art.º 35.º, n.º 2, alínea a) do referido diploma legal, sendo que tal comportamento é suscetível de configurar a prática de uma eventual infração financeira, podendo os responsáveis incorrer em responsabilidade financeira reintegratória.

1.20. Outra situação que merece destaque no âmbito da presente auditoria, refere-se à natureza das funções que constituem **o objeto do contrato de prestação de serviços, na modalidade de avença, idênticas às funções descritas no Mapa de Pessoal, para a categoria de encarregado geral operacional**: está em causa o exercício de funções correspondentes a necessidades normais e permanentes do serviço desempenhadas sob o regime de subordinação jurídica. Este contrato é nulo, por violação do disposto no art.º 35.º, n.º 2, alínea a) da Lei n.º 12-A/2008, nos termos do art.º 36.º deste diploma legal, sendo tal comportamento **é** suscetível de configurar a prática de uma eventual infração financeira, podendo os responsáveis

Contratos de aquisição de serviços precedidos de parecer prévio vinculativo

Redução remuneratória efetuada incorretamente no valor de € 490

Celebração ilegal de contrato de avença

Celebração ilegal de contrato de avença

incorrer em responsabilidade financeira reintegratória.

1.21. O MG tem vindo a **compensar o pessoal dirigente pela prestação de trabalho extraordinário**, o que ocorreu até março de 2013, tendo o PCMG ordenado a reposição do montante indevidamente pago, no valor de **€ 14 106,19**.

A autarquia no exercício do contraditório, informou que foram já restituídos os valores indevidamente pagos respeitantes ao ano de 2013, sendo que está em curso a restituição dos valores referentes ao ano de 2010.

1.22. A autarquia efetuou a **redução do montante das ajudas de custo** diárias e dos subsídios de transporte, em conformidade com a lei.

1.23. Nas **deslocações realizadas ao estrangeiro** foi descontada, sem suporte legal, uma percentagem da ajuda de custo diária, nos dias de partida e de regresso, como se fosse uma deslocação em território nacional, devendo a autarquia proceder à correção desta situação.

1.24. A autarquia não adota o regime das **deslocações diárias transfronteiriças (Espanha) consagrado no Ofício Circular Conjunto n.º 1/2003**, da Direção-Geral do Orçamento e da Direção-Geral da Administração Pública em que são fixadas percentagens da ajuda de custo diária em função dos períodos abrangidos pela deslocação, à semelhança do que o legislador fez para o abono de ajudas de custo nas deslocações efetuadas em território nacional.

1.25. Os cálculos das **contribuições devidas e dos descontos obrigatórios** incidentes sobre as remunerações foram corretamente efectuados e respeitados os respetivos prazos de entrega.

1.26. O **sistema de controlo interno** instituído pelo MG é praticamente omissivo no que respeita aos procedimentos de controlo a implementar na área dos recursos humanos. Verifica-se, apesar disso, o

Prestação de horas extraordinárias por dirigentes. Reposição de € 14 106,19

Redução do valor das ajudas de custo

Irregularidades no pagamento de ajudas de custo por deslocação ao estrangeiro

Correto processamento das contribuições e descontos obrigatórios

Fragilidades do sistema de controlo interno

seguinte:

- ✓ Existência de controlo quanto à utilização de telemóveis, encontrando-se em elaboração o regulamento para atribuição de telemóveis;
- ✓ Existência de controlo quanto à utilização de veículos municipais, encontrando-se em elaboração regulamento para controlo do abastecimento de combustível;
- ✓ Existência de controlo quanto à utilização e cedência das viaturas municipais de transporte coletivo de passageiros.

1.28. O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas foi aprovado em 23/dez/2009, embora ainda não tenha sido sujeito a revisão.

1.29. Do conjunto de conclusões e recomendações da IGF, a autarquia apenas não acolheu favoravelmente as recomendações que visam a declaração de nulidade dos atos administrativos praticados no âmbito do procedimento concursal para contratação de um técnico superior de desporto, que será objeto de participação autónoma ao Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria, e de dois contratos de prestação de serviços na modalidade de avença, constantes do quadro seguinte, suscetíveis de relevância financeira.

O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas ainda não foi revisto

Acolhimento das recomendações e conclusões respeitantes a reposição de verbas

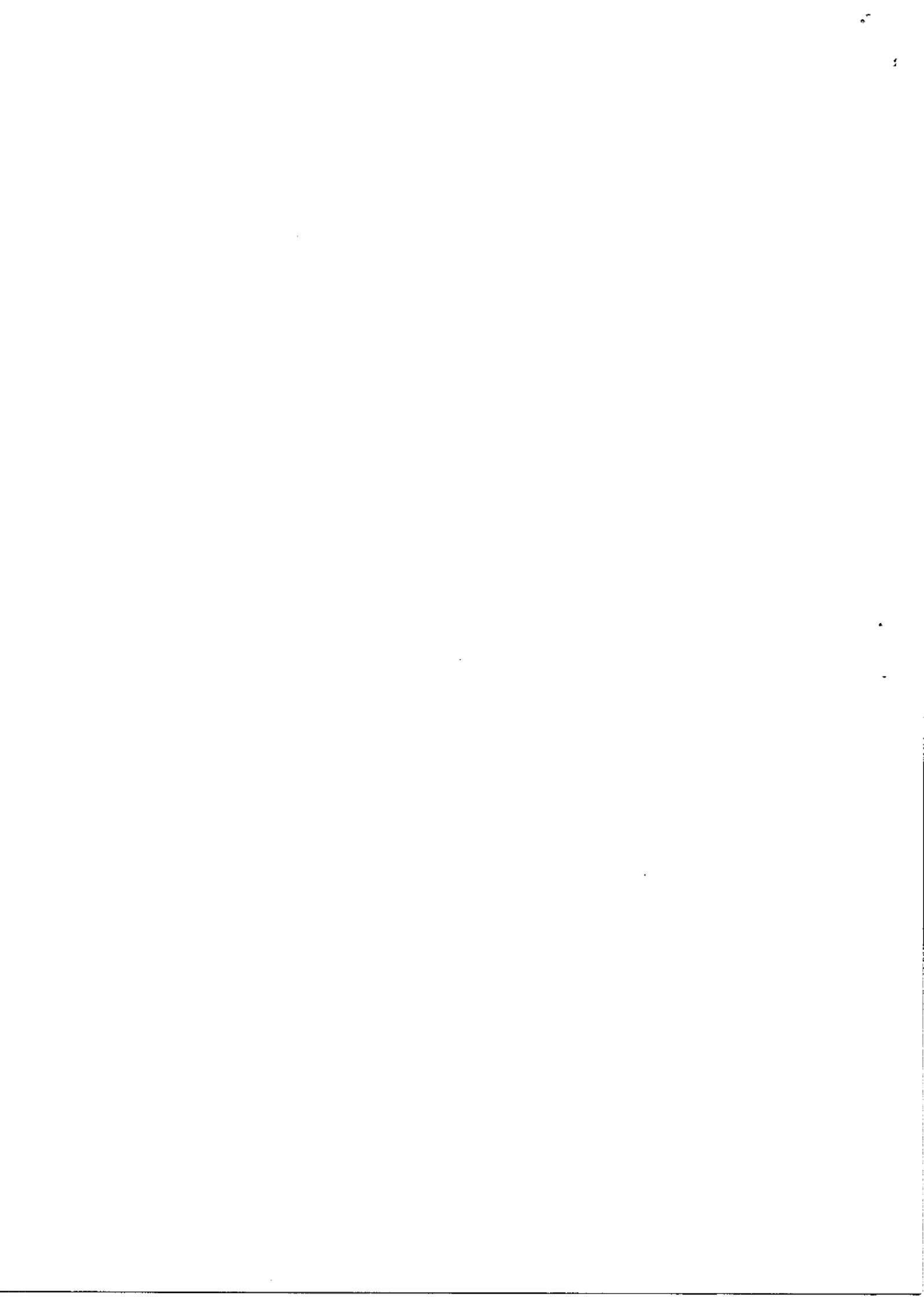
AB

QUADRO SÍNTESE DOS RESULTADOS DA AUDITORIA

(Inserir como última página do Sumário executivo)

OBSERVAÇÕES/CONCLUSÕES	Ref. Item	RECOMENDAÇÕES	Ref. Item	POSIÇÃO DA ENTIDADE AUDITADA (Anexo)	POSIÇÃO DA IGF (Anexo)	VALOR CORRECÇÕES (MIL. €)
1. O aviso de abertura do procedimento concursal comum para contratação em regime de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado de um técnico superior de desporto , ao restringir o recrutamento aos titulares da licenciatura em "Educação Física e Desporto", afasta, em violação do princípio da igualdade, os candidatos que provaram possuir, mediante apresentação dos respetivos planos curriculares, formações académicas que, embora com designações diferentes da imposta, se mostram adequadas ao exercício da atividade que caracteriza o posto de trabalho a prover.	2.2.3.4	Deverá o Presidente da CMG declarar a nulidade do despacho de 8/mai/2013 que homologou a lista unitária de ordenação final dos candidatos.	3.2.7. C	Discordo da conclusão	Manutenção da conclusão	
2. O contrato de prestação de serviços, na modalidade de avença, celebrado com a médica veterinária, visa o exercício das funções definidas no DL n.º 116/98, de	2.2.5.6.	Deverá a CMG declarar a nulidade do contrato de prestação de serviços celebrado em 3/mai/2013, com a médica veterinária.	3.2.11. C	Discordo da conclusão	Manutenção da conclusão	

<p>5/mai. Ou seja, está em causa o exercício dos poderes da autoridade sanitária veterinária concelhia definidos naquele diploma legal, mas, também, o exercício de funções em regime de subordinação hierárquica relativamente ao Presidente da Câmara Municipal que tal diploma prevê.</p>						
<p>3. O contrato de prestação de serviços, na modalidade de avença, celebrado com visa atividades de coordenação de trabalhadores, programação e organização de tarefas e controlo dos trabalhos executados por outros, as quais, atenta a respetiva natureza, são desenvolvidas com caráter de permanência, correspondem a necessidades normais do serviço e não visam a prestação de um resultado.</p>	<p>2.2.5.7.</p>	<p>Deverá a CMG declarar a nulidade do contrato de prestação de serviços celebrado em 7/fev/2013 com</p>	<p>3.2.12. C</p>	<p>Discorda da conclusão</p>	<p>Manutenção da conclusão</p>	



ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	13
LISTA DE FIGURAS	14
1.1 FUNDAMENTO	15
1.2 OBJETIVOS	15
1.3 ÂMBITO	16
1.4 METODOLOGIA	16
1.5 CRITÉRIOS	17
1.6. CONSTRANGIMENTOS	17
1.7. CONTRADITÓRIO	17
2. RESULTADOS DA AUDITORIA	18
2.1. CARACTERIZAÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL E DOS RECURSOS HUMANOS DO MUNICÍPIO	18
2.1.1. ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DA DESPESA	18
2.1.2. RECURSOS HUMANOS	21
2.2. AVALIAÇÃO DA ATUAÇÃO DO MUNICÍPIO NO PLANO DA LEGALIDADE E REGULARIDADE DAS DESPESAS COM PESSOAL	25
2.2.1. REDUÇÕES REMUNERATÓRIAS	25
2.2.2. ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES	29
2.2.3. ADMISSÕES DE PESSOAL	30
2.2.4. VALORIZAÇÕES REMUNERATÓRIAS	38
2.2.5. AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS	39
2.2.6. SUBSÍDIOS DE TURNO	47
2.2.7. ABONO PARA FALHAS	47
2.2.8. TRABALHO EXTRAORDINÁRIO	50
2.2.9. AJUDAS DE CUSTO E SUBSÍDIO DE TRANSPORTE	52
2.2.10. CONTRIBUIÇÕES DA ENTIDADE E DESCONTOS OBRIGATÓRIOS	53
2.2.11. PARTICIPAÇÃO NOS EMOLUMENTOS E CUSTAS	54

2.3.	SISTEMA DE CONTROLO INTERNO	54
2.3.1.	NORMA DE CONTROLO INTERNO	54
2.3.2.	FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO REMETIDA À DGAL	55
2.3.3.	PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS .	55
3.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	56
4.	PROPOSTAS	62

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADSE	Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas
AEC	Atividades de enriquecimento curricular
AMG	Assembleia Municipal de Golegã
ANET	Associação Nacional dos Engenheiros Técnicos
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
CCDRN	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CM	Câmara Municipal
CMG	Câmara Municipal de Golegã
CRP	Constituição da República Portuguesa
CTFP	Contrato de Trabalho em Funções Públicas
CTFPTI	Contrato de Trabalho em Funções Públicas por Tempo Indeterminado
CTFPTR	Contrato de Trabalho em Funções Públicas a Termo Resolutivo
DAF	Divisão de Administração e Finanças
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
RH	Recursos Humanos
EEL	Estatuto dos Eleitos Locais
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LAL	Lei das Autarquias Locais
LFL	Lei das Finanças Locais
LOE	Lei do Orçamento de Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LVCR	Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações
MG	Município de Golegã
OE	Orçamento de Estado
PCMG	Presidente da Câmara Municipal de Golegã
PEC	Programa de Estabilidade e Crescimento
PGR	Procuradoria-Geral da República
PGRIC	Plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RCTFP	Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas
SEAL	Secretário de Estado da Administração Local
SEAP	Secretaria de Estado da Administração Pública
SIADAP	Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública
SIIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
TC	Tribunal de Contas

Handwritten mark: a star-like symbol followed by the number 13.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Peso das despesas com pessoal na despesa municipal – 2010/2012 ...	18
Figura 2 -	Estrutura e Evolução da despesa de pessoal – 2010/2012	19
Figura 3 -	Principais abonos variáveis ou eventuais	20
Figura 4 -	Distribuição dos trabalhadores por relação jurídica de emprego público	22
Figura 5 -	Distribuição dos trabalhadores por categoria/função	23
Figura 6 -	Montantes referentes ao subsídio de férias/2010, pagos a mais	27
Figura 7 -	Montantes a repor de despesas de representação (jun/2010 a dez/2010	28
Figura 8 -	Montantes referentes a despesas de representação pagos a mais (anos 2011/2013)	29
Figura 9 -	Relação dos trabalhadores que auferem “abono para falhas”	49
Figura 10 -	Tipo de trabalho extraordinário – total da despesa no triénio	50
Figura 11 -	Trabalho extraordinário pago a dirigentes	52

INTRODUÇÃO

1.1 FUNDAMENTO

A presente auditoria foi realizada em cumprimento do Plano de Atividades (PA) da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), superiormente aprovado, no âmbito do Projeto do "Controlo dos recursos Humanos na Administração Local Autárquica - Lisboa e Sul"

1.2 OBJETIVOS

O **objetivo geral** desta auditoria consistiu na verificação da atuação do Município no domínio dos Recursos Humanos, tendo em conta a sua legalidade e regularidade.

Na avaliação da atuação do Município no domínio das despesas com pessoal foram considerados, em particular, os seguintes **objetivos específicos**:

- a) **Objetivo 1:** Analisar a evolução dos recursos humanos, bem como as despesas com pessoal no município.
- b) **Objetivo 2:** Verificar a legalidade e regularidade das despesas e outros pagamentos em geral ao pessoal, incluindo prestações de serviços em regime de avença e tarefa, a pessoas singulares ou coletivas, e, designadamente, as medidas restritivas em termos de admissão de pessoal, incluindo prestações de serviços e valorizações remuneratórias.
- c) **Objetivo 3:** Verificar a legalidade das acumulações de funções.

Como objetivo geral desta auditoria incluímos também a análise do **Sistema de Controlo Interno**, em particular na área objeto da auditoria.

Foi ainda objeto da presente ação a apreciação do **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da autarquia**, nos aspetos relacionados com a área de pessoal, em cumprimento do Despacho n.º 9/2010, de 13/abr/2010, do Inspetor-Geral de Finanças.

Para além dos objetivos descritos, foi também objeto da presente ação a análise de dois **processos de denúncias** relacionados com a área objeto de intervenção.

1.3 ÂMBITO

Âmbito Funcional: Esta auditoria incidiu sobre a Câmara Municipal da Golegã, com particular incidência na Divisão Municipal de Administração e Finanças.

Âmbito Temporal: O período temporal abrangido pela ação reporta-se, genericamente, ao triénio (2010/2012) e nos casos em que tal se justificou, foram analisados processos relativos ao ano de 2013 até ao mês anterior ao do início da auditoria, que ocorreu em 27/mai/2013.

1.4 METODOLOGIA

O desenvolvimento desta ação obedecerá às fases e aos procedimentos de auditoria previstos no Guião de Controlo das Despesas com Pessoal nas Autarquias Locais¹.

1.4.1. O desenvolvimento desta ação obedece às seguintes fases:

A fase de **planeamento**, que implicou as seguintes tarefas:

- ✓ Levantamento e análise na autarquia de informação relevante para a auditoria, nomeadamente o universo a auditar;
- ✓ Levantamento dos procedimentos utilizados e identificação dos respetivos intervenientes;
- ✓ Seleção das amostras na área objeto de auditoria;
- ✓ Realização de reuniões, com os eleitos e com responsáveis da área;
- ✓ Elaboração do plano de ação.

1.4.2. A execução da ação obedece aos seguintes procedimentos de auditoria:

- ✓ Realização de testes de conformidade e substantivos aos processos selecionados;
- ✓ Elaboração do projeto de relatório;
- ✓ Análise do contraditório;
- ✓ Conversão do projeto de relatório em relatório definitivo.

¹ Informação n.º 105/2013 da IGF.

1.4.3. As **técnicas de auditoria**, utilizadas no desenvolvimento desta ação foram basicamente, as seguintes técnicas:

- Recolha e análise documental;
- Realização de entrevistas informais com os eleitos, dirigentes e técnicos.

1.5 CRITÉRIOS

O principal critério/referência de análise no âmbito da presente ação foi o quadro legal e regulamentar.

1.6. CONSTRANGIMENTOS

No decurso da ação não se registaram constrangimentos dignos de referência, sendo de registar positivamente a colaboração dos serviços camarários, que permitiram a obtenção atempada dos elementos informativos relevantes para a realização da auditoria.

1.7. CONTRADITÓRIO

O projeto de relatório foi submetido a contraditório formal da autarquia local, nos termos do art.º 12.º do DL n.º 276/2007, de 31/jul e do art.º 19.º e 20.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5/abr, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, 2.ª série, de 12/abr, que o exerceu nos termos constantes do documento que integrámos no processo como Anexo 29 sob a designação "Contraditório Formal – Resposta da Entidade Auditada".

Da análise desse documento ressalta a concordância da entidade com as conclusões e recomendações formuladas neste relatório relacionadas com a reposição de valores pagos indevidamente, acumulação de funções, pagamento de ajudas de custo e sistema de controlo interno, tendo sido iniciada a respectiva implementação de acordo com as orientações transmitidas aos serviços, conforme documentação anexa (**anexo 29**).

Registam-se divergências de natureza técnica entre a entidade auditada e a IGF, quanto ao enquadramento legal dos factos constantes dos itens 2.2.3.4.; 2.2.5.6. e 2.2.5.7.

2. RESULTADOS DA AUDITORIA

2.1. CARACTERIZAÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL E DOS RECURSOS HUMANOS DO MUNICÍPIO

2.1.1. ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DA DESPESA

No período em análise – anos de 2010 a 2012 –, as despesas com pessoal representaram, em média, **32%** da despesa municipal (total), assumindo um peso significativo na despesa corrente municipal e representando cerca de **51%** desta despesa. Registou-se, ao longo do triénio, a diminuição da despesa com pessoal² na despesa total, passando de **37%** em 2010, para **36%** em 2011 e **26%** em 2012, com uma variação, em termos absolutos, de € 408 290,77, conforme ilustram os quadros seguintes (vd. Anexos n.ºs 1 e 2):

FIGURA 1 – PESO DAS DESPESAS COM PESSOAL NA DESPESA MUNICIPAL – 2010/2012

DESIGNAÇÃO	MONTANTES (€)			PESO DAS DESPESAS COM PESSOAL NAS DESPESAS MUNICIPAIS							
	2010	2011	2012	2010		2011		2012		Triénio	
				DT	DC	DT	DC	DT	DC	DT	DC
DESPESA TOTAL PAGA (DT)	6 668 248,62	6 307 217,19	7 734 224,11								
DESPESA CORRENTE PAGA (DC)	4 664 674,86	4 423 393,07	4 266 321,55	37%	52%	36%	52%	26%	48%	32%	51%
DESPESAS COM PESSOAL	2 467 370,19	2 304 568,71	2 059 079,42								

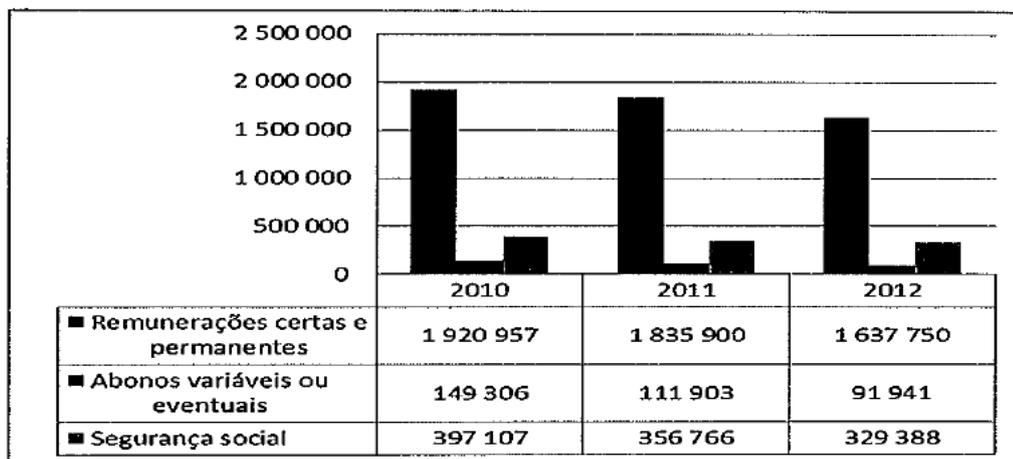
Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa (2010 a 2012)

As despesas com pessoal correspondem, no triénio, a **32% da despesa total** do município e a **51% da despesa corrente**, registando-se, ao longo deste período, um **decréscimo nas despesas com pessoal**, no valor de € 408 290,77.

2.1.1.1. O gráfico seguinte dá-nos conta da estrutura da despesa com pessoal no Município e da sua evolução, no triénio 2010/2012 (vd. Anexos n.ºs 1 e 2):

² A despesa total paga aumentou entre 2010 e 2012 (passou de € 6 668 248,62 para € 7 734 224,11) o que também contribuiu para a diminuição do peso da despesa com pessoal na despesa total do município.

FIGURA 2 – ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DA DESPESA DE PESSOAL – 2010/2012 (UNI:€)



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

2.1.1.2. Do total das **despesas com pessoal** assumem especial peso as **despesas relativas às remunerações certas e permanentes**, ao representarem, no período temporal abrangido, **79% daquelas despesas**, dos quais cerca de **43%** respeitam a **remunerações do pessoal em regime de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado**. (vd. Anexos n.ºs 1 e 3).

Cerca de **2%** das despesas com remunerações certas e permanentes respeitam aos trabalhadores afetos às atividades objeto de transferência ou contratualização no domínio da educação - vd. Anexo n.º 3.

O peso da despesa relativa a remunerações certas e permanentes do pessoal em regime de contrato trabalho em funções públicas por tempo indeterminado na despesa total com pessoal aumentou, entre 2010 e 2012, **cerca de 12%**. Por sua vez, o peso das despesas com remunerações certas e permanentes do restante pessoal e com remunerações certas e permanentes dos eleitos locais **relativamente à despesa total com pessoal** diminuiu cerca de **4%** e **2%**, respetivamente (vd. Anexos n.ºs 1, 2 e 3).

Verificou-se que a diminuição das despesas naquelas rubricas - **remunerações certas e permanentes dos titulares de órgãos de soberania e membros de órgãos autárquicos** (01.01.01) e **pessoal contratado a termo** (01.01.06) - é de cerca de **41%** e **61%**, respetivamente. Na rubrica pessoal em qualquer outra situação (01.01.09.) não foi registada, no triénio, qualquer despesa (vd. Anexo n.º 1).

A despesa com **pessoal em regime de tarefa ou avença** registou, no triénio, um aumento de cerca de **188%**, correspondendo a um aumento, em termos absolutos, de **€ 70 382,44**.

No âmbito das remunerações certas e permanentes regista-se o decréscimo de **32%** na rubrica 01.01.14.01 relativa ao **pagamento de subsídio de férias e natal – Pessoal**

Handwritten signature/initials

do Quadro (note-se que na rubrica 01.01.14.02 – subsídios de férias e de natal de pessoal em qualquer outra situação registou-se, no triénio, uma diminuição de 100%). Em termos absolutos, esta despesa diminuiu de € 71452,89, para € 62558,73 e para € 0,00 por força das restrições orçamentais constantes da LOE2012.

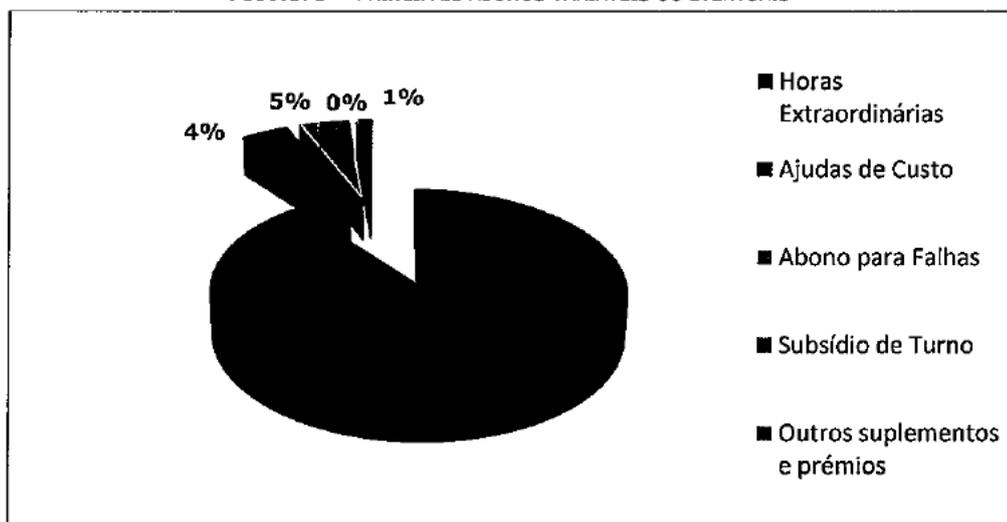
2.1.1.3. Quanto às **despesas com a segurança social**, estas representaram, no mesmo período, cerca de **16% do total das despesas com pessoal**, registando um decréscimo de cerca de **17%**, entre 2010 e 2012, correspondente a uma diminuição, em termos absolutos, de **€ 67.718,30** (vd. Anexo n.ºs 1 e 3)

Para este decréscimo contribuíram especialmente o subsídio familiar para crianças e jovens, as contribuições para a Segurança Social (Caixa Geral de Aposentações, Segurança Social - Regime Geral e Outros) e Seguros que diminuíram, respetivamente, **56%, 18%, 8%, 100%** e **49%**. As componentes do agregado que registaram um aumento foram os encargos com a saúde (**11%**)³ e outros encargos com a saúde (**71%**) - vd. Anexo n.º 1.

2.1.1.4. Os restantes **5% da despesa com pessoal respeitam a abonos variáveis ou eventuais**, os quais também **decreceram entre 2010 e 2012, cerca de 38%** (€ 57 365,17) - vd. Anexo n.ºs 1 e 3.

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

FIGURA 3 – PRINCIPAIS ABONOS VARIÁVEIS OU EVENTUAIS



Fonte: Mapas controlo orçamental da Despesa de 2010 a 2012

³ A conta 01.03.01. referente a "Encargos com a saúde" engloba as despesas com o pagamento pela autarquia local, como entidade patronal, de contribuições para a ADSE. Porém, de acordo com o classificador económico das receitas e despesas das autarquias locais, as contribuições para a ADSE são enquadradas na conta 01.03.05. a qual deve ter as seguintes desagregações: 01.03.05.01 ADSE; 01.03.05.02 Segurança Social.

De acordo com esta figura, no triénio 2010/2012, de entre os abonos variáveis ou eventuais, foi o pagamento de horas extraordinárias que teve um peso mais significativo (cerca de **90%**) verificando-se, porém, que esta componente da despesa regista uma tendência decrescente de **39 p.p.** (em valores absolutos, passou de € 128 280,54 €, em 2010, para € 101 070,12 €, em 2011 e 78 004,62 €, em 2012) o mesmo se verificando com os abonos para falhas que diminuíram cerca de **9%** e os outros suplementos e prémios com um decréscimo de **13%**. Destacam-se ainda a **diminuição da despesa com colaboração técnica especializada (100%)** e o aumento da despesa na rubrica referente a **ajudas de custo (25%)**.

2.1.1.5. A análise de alguns indicadores revelou ainda a seguinte evolução em matéria de despesas com pessoal, no quadriénio 2010/2012 (vd. Anexo n.º 3 – indicadores 11 a 15):

- ✓ A **despesa com pessoal per capita aumentou no triénio**, passando de € 234 para € 257 (registando, porém, uma diminuição face ao ano de 2011, em que esta despesa era de € 287);
- ✓ O **valor médio da despesa com pessoal por trabalhador diminuiu cerca de 10%**, passando de € 15 616, em 2010, para € 13 313, em 2012; e
- ✓ O peso das **despesas com remunerações certas e permanentes do pessoal afeto às atividades objeto de transferência ou contratualização** no domínio da educação foi de **2% do total das despesas com pessoal** do MG.

2.1.2. RECURSOS HUMANOS

2.1.2.1. A organização dos serviços da CMG e a estrutura orgânica em vigor, foi aprovada em reunião ordinária da Câmara Municipal, de 05/dez/2012 e em sessão ordinária da Assembleia Municipal, de 27/dez/2012 e consta do regulamento de organização dos serviços municipais publicado no D.R. 2.ª série, de 10/jan/2013.

Após a entrada em vigor do DL n.º 305/2009, de 23/out, a CMG procedeu à reorganização dos seus serviços tendo aprovado em Assembleia Municipal, a 28/out/2010, a estrutura orgânica e o Regulamento de organização dos serviços municipais, o qual foi publicado no D.R., 2.ª série, de 19/jan/2011. **Na sequência da publicação da Lei n.º 49/2012⁴, de 29/ago, foi aprovado um novo regulamento (atualmente em vigor), o qual foi publicado no D.R., 2.ª série, de 10/jan/2013.**

A organização dos serviços municipais obedece ao modelo estrutural misto. A estrutura matricial é aplicável ao desenvolvimento de projetos e objetivos transversais e o modelo

⁴ Diploma legal que adapta à administração local, a Lei n.º 2/2004, de 15/jan, na redação da Lei n.º 64/2011, de 22/dez, que aprova o Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Central, Regional e Local do Estado

de estrutura hierarquizada é aplicado às restantes áreas de atividade (cf. art.º 10.º do reg.). Os serviços são constituídos por três divisões municipais - Divisão Municipal de Administração e Finanças, Divisão Municipal de Obras, Urbanismo e Ambiente e Divisão Municipal de Intervenção Social - sendo prevista a criação de um número máximo de seis subunidades orgânicas (art.º 11.º do reg.). As Divisões de Obras, Urbanismo e Ambiente e de Intervenção Social são dirigidas por chefe de divisão.

O Regulamento de organização dos serviços municipais prevê a constituição de dez órgãos de apoio, sendo estes, o Gabinete de Apoio Pessoal à Presidência, Gabinete de Informática, Gabinete Jurídico, Serviço Municipal de Proteção Civil, Conselho Municipal de Educação, Comissão de Proteção de Crianças e Jovens, Gabinete Médico Veterinário, Conselho Municipal de Segurança, Conselho Municipal da Juventude e Conselho Cinegético.

A área dos Recursos Humanos está a cargo da Divisão Municipal de Administração e Finanças, em conformidade com o disposto no art.º 25.º do regulamento de organização dos serviços sendo assegurada por dois coordenadores técnicos, com contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado.

De acordo com Balanço Social do MG enviado à DGAL, no triénio, o pessoal encontra-se repartido do seguinte modo e registou a seguinte evolução (vd. Anexo n.º 5):

FIGURA 4 – DISTRIBUIÇÃO DOS TRABALHADORES POR RELAÇÃO JURÍDICA DE EMPREGO PÚBLICO

RELAÇÃO JURÍDICA	N.º DE TRABALHADORES			VARIACÃO NO TRIÉNIO (%)
	2010	2011	2012	
Comissão de Serviço	1	1	3	200%
Contrato de Trabalho em Funções Públicas por Tempo Indeterminado (nomeação)	98	108	112	14%
Contrato de Trabalho em Funções Públicas a Termo Resolutivo Certo	46	22	16	-65%
Contrato de Trabalho em Funções Públicas a Termo Resolutivo Incerto	0	0	0	0%
Prestações de Serviço	7	10	13	86%
Outras Situações	0	2	0	0%
TOTAL	152	143	144	-5%

Fonte: Balanços Sociais de 2010 a 2012 e informação fornecida pela DAF

No triénio, **o número de trabalhadores com CTFP por tempo indeterminado registou um aumento de cerca de 14%** (passou de 98, em 2010, para 112, em 2012) tendo diminuído, com referência ao mesmo período, o número de **trabalhadores com CTFP a termo resolutivo** (passou de 46 para 16). Verifica-se que o número de **prestadores de serviços** aumentou, tendo passado de 7 para 13, respetivamente, em 2010 e 2012.

2.1.2.2. No que concerne ao número de trabalhadores do MG afetos à execução das

atividades transferidas do Ministério da Educação (com um número total de 35, no final de 2012), representavam nesse ano cerca de 23% do total de trabalhadores (vd. Anexo n.º 3- Indicador 16).

2.1.2.3. Por sua vez, o índice de admissões de pessoal⁵ no triénio em análise passou de 5%, em 2010, para 17%, em 2011 e, novamente, para 5% em 2012. (vd. Anexo n.º 6).

Já a taxa de cobertura de entradas por saídas⁶, no mesmo período, variou entre 44%, em 2010, 62%, em 2011, e 75%, em 2012. (vd. Anexo n.º 6).

2.1.2.4. É de referir ainda que, de acordo com os balanços sociais da autarquia, o número de avenças e tarefas aumentou de 7, em 2010, para 13, em 2012 (vd. Anexo n.º 5).

2.1.2.5. No triénio em análise, dos trabalhadores ao serviço da autarquia, os assistentes operacionais representavam, respetivamente, 71% e 67%, em 2010 e 2012, do número total de trabalhadores; os técnicos superiores, que representavam 4% do universo dos trabalhadores em 2010, representavam 7% daquele universo em 2012 (passaram de 6 para 9) e os assistentes técnicos, que constituíam 17% daquele universo, aumentaram para 18%.

Por sua vez, dentro do pessoal dirigente, as chefias intermédias tiveram um aumento, entre 2010 e 2012, de 2 lugares (passaram de 1 para 3), sendo que, por força da entrada em vigor da nova estrutura orgânica do MG, em jan/2013, apenas se mantiveram dois dos três chefes de divisão. (vd. Anexo n.º 5)

FIGURA 5 – DISTRIBUIÇÃO DOS TRABALHADORES POR CATEGORIA/FUNÇÃO

CARGO/CARREIRA	N.º DE TRABALHADORES EM FUNÇÕES PÚBLICAS			VARIACÃO NO TRIÉNIO (%)	
	2010	2011	2012		
DIRIGENTE	Superior	0	0	0	0%
	Intermédio	3	3	3	0%
CARREIRAS GERAIS	Técnico Superior	6	10	9	50%
	Assistente Técnico	25	24	24	-4%
	Assistente Operacional	105	89	88	-16%
OUTRAS FUNÇÕES	Bombeiro	0	0	0	0%
	Informática	0	0	0	0%
	Polícia Municipal	0	0	0	0%
	Outros	8	7	7	-13%
TOTAL	147	133	131	-11%	

⁵ Que resulta da divisão entre o total de entradas num ano pelo número de efetivos a 31/dez desse ano.

⁶ Mede a percentagem entre o número de entradas e de saídas (sendo que, se for superior a 100%, significa que houve mais entradas que saídas).

Fonte: Balanços Sociais de 2010 a 2012

2.1.2.6. No MG não é aplicável o disposto no art.º 47.º da LOE2012⁷ quanto à redução de cargos dirigentes nas autarquias locais, atendendo a que da aplicação da percentagem prevista resulta um número inferior a um cargo dirigente.

Na sequência da aprovação da adaptação da estrutura orgânica do MG às regras e critérios estabelecido na Lei n.º 49/2012, de 29/ago (v. ponto 2.1.2.1.) **foi reduzido o número de lugares de chefes de divisão municipal** (que passa de 3 para 2 lugares) até 31/dez/2102, em cumprimento do disposto no art.º 8.º, alínea a) e art.º 25.º, n.º 1 do referido diploma legal. Com efeito, o novo mapa de pessoal da autarquia, aprovado para o ano de 2013, por deliberação da AM, de 27/dez/2012, prevê apenas dois lugares de chefes de divisão municipal.

ANEXO 7

2.1.2.7. De acordo com o art.º 48.º da LOE2012, até final do 3.º trimestre do ano de 2012, as autarquias locais reduzem o número de trabalhadores, de acordo com os critérios estabelecidos nas alíneas a) a c) do n.º 1 do referido art.º 48.º. Por sua vez, o art.º 65.º da LOE2013, impõe a obrigação de redução, no mínimo em 2%, do número de trabalhadores, face aos existentes em 31/dez/2012, sem prejuízo do cumprimento do disposto no art.º 59.º. **De acordo com informação do executivo municipal, até 31/dez de 2013, será cumprida a obrigação de redução de trabalhadores, prevista nas LOE2012 e 2013⁸, pelo que, até àquela data, deverá ser demonstrado que ocorreu a referida redução de trabalhadores.**

ANEXO 8

2.1.2.8. De acordo com o estipulado no art.º 24.º, n.º 1 da Lei n.º 49/2012, de 29/ago, **aos titulares de cargos de direção superior de 1.º grau e de direção intermédia de 1.º e 2.º grau** podem ser abonadas **despesas de representação** no

⁷ De acordo com a previsão desta regra jurídica até final do 1.º semestre do ano de 2012, as autarquias locais reduzem, no mínimo 15% do número de dirigentes em exercício efetivo de funções em 31 de dezembro de 2011

⁸ A 31/dez/2012, o número de trabalhadores do MG era de 84 (contabilizados apenas os trabalhadores da Câmara Municipal com CTFPTI) devendo ser reduzidos, até 31/dez/2013, 2 trabalhadores. À data de 31/jul/2013, havia sido reduzido apenas 1 trabalhador. De acordo com informação da Sra. Vereadora da CMG, até final do ano esperam-se duas aposentações de trabalhadores, entretanto requeridas à CGA, atingindo-se assim o limite imposto pelo art.º 65.º da LOE2013. Relativamente a pessoal com contrato de trabalho a termo, verificou-se que estavam nessa situação 16 trabalhadores, a 31/dez/2012, devendo ser reduzidos 50% daqueles contratos, no decurso do ano de 2013. Estavam em funções, 10 trabalhadores com CTFPTD, a 31/jul/2013. Contudo, a 11/set/2013, cessam 2 contratos de trabalho a termo, os quais, segundo informação da Sra. Vereadora da CMG, não serão renovados, atingindo-se o limite imposto pelo art.º 59.º da LOE2013.

montante fixado para o pessoal dirigente da administração central⁹. A atribuição das despesas de representação é da competência da Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara Municipal.

A CMG deliberou submeter à aprovação da AM, a atribuição de despesas de representação no valor de € 194,80, aos chefes de divisão municipal, com efeitos a 30/ago/2012 (cf. deliberação de 05/12/12, da CMG). Tal proposta foi aprovada, por maioria, pela AM, em sessão ordinária realizada a 27/dez/12.

2.1.2.9. COMPETÊNCIAS

Nos termos do art.º 68.º n.º 2 da Lei n.º 169/99, de 18/set, na redação da Lei n.º 5-A/2002, de 11/jan, compete ao Presidente da Câmara Municipal decidir todos os assuntos relacionados com a gestão e direção dos recursos humanos afetos aos serviços municipais, bem como, gerir os recursos humanos dos estabelecimentos de educação e ensino, nos casos e nos termos determinados por lei (n.º 2, alínea e)). A gestão e direção dos recursos humanos pode ser objeto de delegação quanto às matérias taxativamente enunciadas no art.º 70.º n.º 2 do diploma legal referido.

De acordo com o **despacho de delegação de competências n.º 7/2009**, de 29/out, o Presidente da CMG delegou, com faculdade de subdelegação, no Vice-Presidente da CMG, as competências relativas à gestão de recursos humanos, previstas nas alíneas a) a k) do n.º 1, do referido despacho. As restantes competências respeitantes à área de recursos humanos são exercidas pelo Presidente da Câmara Municipal que detém o pelouro referente à gestão de recursos humanos, cf. **deliberação da CMG, de 03/mar/2010**.

2.2. AVALIAÇÃO DA ATUAÇÃO DO MUNICÍPIO NO PLANO DA LEGALIDADE E REGULARIDADE DAS DESPESAS COM PESSOAL

2.2.1. REDUÇÕES REMUNERATÓRIAS

2.2.1.1. O MG deu cumprimento, em geral, à obrigatoriedade de redução das remunerações, em 2010, 2011 e 2012, estabelecida nos seguintes diplomas legais:

- Lei n.º 12-A/2010, de 30/jun, aplicável aos titulares de cargos políticos, isto é, o presidente da CM e os vereadores em regime de tempo inteiro.
- Lei n.º 47/2010, de 7/set, aplicável aos membros dos gabinetes de apoio pessoal do presidente e vereadores da CM.

⁹ Através do despacho conjunto a que se refere o n.º 2 do art.º 31.º da Lei n.º 2/2004, de 15/jan, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 64/2011, de 22/dez, sendo-lhes igualmente aplicáveis as correspondentes atualizações anuais.

- Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez, aplicável, no caso das autarquias locais, aos respetivos eleitos, dirigentes e trabalhadores (doravante designada de LOE2011).
- Lei n.º 64-B/2011, de 30/dez (LOE2012), que manteve em vigor o regime decorrente da citada Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez, com idêntica incidência.
- Lei n.º 66-B/2012, de 31/dez (LOE2013) mantém em vigor o regime decorrente das Leis n.º 55-A/2010 e 64-B/2011.

Verificou-se que no ano de 2012¹⁰ foi **suspenso o pagamento dos subsídios de férias e de Natal** aos eleitos locais, ao membro do gabinete de apoio, ao pessoal dirigente e aos trabalhadores em qualquer modalidade de relação jurídica de emprego público, cuja remuneração base mensal excedia € 1100,0. Nas situações em que a remuneração base mensal era igual ou superior a € 600,0 e não excedia € 1100,0, foi corretamente calculado o valor da redução daquelas prestações.

No ano de 2013, o **subsídio de Natal** é pago em **duodécimos**, em cumprimento do art.º 28.º da LOE2013 (cf. anexos 18, 19 e 20).

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

Anexo 25

2.2.1.2. De acordo com o disposto no art.º 11.º da Lei n.º 12-A/2010, o vencimento mensal ílquido dos **titulares de cargos políticos** é reduzido, a título excecional em 5%, sendo abrangidos por esta redução remuneratória, com efeitos a partir de 1/jun/2010, o Presidente e os vereadores a tempo inteiro [cfr. art.º 11.º, n.º 2, alínea j)].

A Lei n.º 47/2010, de 07/set, determina, por sua vez, que também 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%, com efeitos a partir de setembro de 2010.

Verificámos, mediante a análise aos recibos de vencimento dos eleitos locais e membro do gabinete de apoio pessoal do Presidente (a partir de junho e de setembro de 2010, respetivamente) bem como, informação prestada pela Divisão Municipal de Administração e Finanças, que a redução de 5% ao vencimento foi aplicada a partir de jul/ 2010, com efeitos retroativos a jun/2010, no caso dos eleitos locais e a partir de setembro, no caso do membro do GAP (no caso do membro do GAP, a redução incidiu – corretamente – sobre o vencimento ílquido do mês de setembro e não, apenas, sobre a remuneração correspondente ao período posterior a 08/set/2010, data em que entrou em vigor a Lei n.º 47/2010, de 07/set).

¹⁰ Cf. art.º 21.º da LOE2012

No entanto, de acordo com os documentos analisados, designadamente, mapas de vencimentos referentes ao ano de 2010, a redução em causa não incidiu, no caso dos eleitos locais (presidente e três vereadores em regime de tempo inteiro) sobre o **subsídio de férias** pago no mês de junho, tendo, em consequência, sido paga a mais, àqueles eleitos locais, a importância global de **€ 519,01** (vd. Anexo 9):

Figura 6 – Montantes referentes ao subsídio de férias/2010, pagos a mais

Un:euro

N.º	Identificação dos eleitos locais		Subsídio de férias c/redução		Diferença (3)=((2)-(1))
			Montante a pagar	Montante pago	
			(1)	(2)	
1223		Presidente	2900,39	3053,04	152,65
2031		Vereador tempo Inteiro	2320,31	2442,43	122,12
2032		Vereador tempo Inteiro	2320,31	2442,43	122,12
2033		Vereadora tempo Inteiro	2320,31	2442,43	122,12
TOTAL PAGO A MAIS PELO MUNICÍPIO					519,01

Fonte: folhas de vencimento dos eleitos locais de jun/2010 e jul/2010

A CMG, no **exercício do contraditório**, informa que por despacho do Sr. Presidente da CM (desp. n.º 13/13, de 7/out) foi ordenado aos serviços que se procedesse à reposição dos montantes indevidamente pagos, a título de subsídio de férias, aos eleitos locais em regime de permanência, nos termos propostos pela IGF.

ANEXO 29

2.2.1.3. Verificou-se, ainda, o **abono incorreto das despesas de representação, desde junho de 2010, pelo facto de não se ter em consideração que o montante dessas despesas, calculado de acordo com o regime geral (a sua indexação ao vencimento dos eleitos locais¹¹), era inferior ao que vinha sendo abonado anteriormente**, tendo, em consequência, sido paga a mais àqueles eleitos locais, **entre jun/2010 e dez/2010**, a importância global de **€ 338,73** (vd. Anexos n.º 9 a 14):

¹¹ Que foi reduzido a partir desse mês em 5%, nos termos da citada Lei n.º 12-A/2010, de 30/jun.



Figura 7 – Montantes referentes a despesas de representação pagos a mais (jun/2010 a dez/2010)

	Identificação do Eleito Local			Diferenças nas despesas de representação
	N.º	Nome	Cargo	
JUN/2010 a DEZ/2010	1223		Presidente	130,62
	2031		Vereador tempo Intelro	69,37
	2032		Vereador tempo Intelro	69,37
	2033		Vereadora tempo Intelro	69,37
	TOTAL PAGO A MAIS PELO MUNICÍPIO			

Fonte: folhas vencimento dos leitos locais de jun/2010 a dez/2010

As despesas de representação devidas aos eleitos locais correspondem, nos termos legais, a uma percentagem das respetivas remunerações (30% ou 20%, consoante os casos)¹². Na sequência da redução destas remunerações operada pela Lei n.º 12-A/2010, também as correspondentes despesas de representação devem ser reduzidas. Tal apenas não seria assim, caso o valor pago anteriormente, tendo em conta o congelamento decorrente da Lei n.º 43/2005, de 29/ago, e as atualizações ocorridas em 2008 e 2009, fosse inferior ao apurado de acordo com o regime geral, prevalecendo, pois, sobre este. O que não é o caso, porque o congelamento do montante de todos os suplementos remuneratórios, nos quais se incluem as despesas de representação, pela Lei n.º 43/2005, de 29/ago, não determinou qualquer alteração ao seu regime legal, constante do artigo 6.º, n.º 4, do EEL¹³, i.e., a sua indexação às remunerações dos eleitos locais. (vd. Anexos n.º 9 a 17).

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 artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez**, e mantida pela Lei n.º 64-B/2011, de 30/dez (LOE2012).

Em consequência do exposto, entre 2011 e 2013 (mês de jul.) foi paga a mais aos eleitos locais em regime de tempo inteiro, a importância global de **€ 1274,41**, conforme ilustra o quadro seguinte:

¹² Vd. artigo 6.º, n.º 4, do Estatuto dos Eleitos Locais (EEL), aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30/jun.

¹³ Refira-se, aliás, a este propósito, que este Estatuto, posteriormente àquele diploma, já foi objeto de alterações, nomeadamente pela Lei n.º 52-A/2005, de 10/out, mantendo-se, contudo, inalterada a redação do citado artigo 6.º, n.º 4.

Figura 8 – Montantes referentes a despesas de representação pagos a mais – anos de 2011/13 (Uni:€)

Nome	Cargo	Diferenças nas despesas de representação			
		2011	2012	Até jul/2013	TOTAL
	Presidente	140,35	223,92	130,62	494,89
	Vereador tempo Inteiro	100,32	100,32	58,52	259,16
	Vereador tempo Inteiro	101,85	100,83	58,52	261,2
	Vereadora tempo Inteiro	100,32	100,32	58,52	259,16
TOTAL		442,84	525,39	306,18	1274,41

(a) Relativamente ao ano de 2013, apenas verificámos o processamento do mês de janeiro, pelo que, os valores apurados resultam da diferença que nos deu multiplicada por 7 meses.

Fonte: folhas de vencimento dos eleitos locais de jan/2011 a dez/2011, jan/2012 a dez/2012 e jan/2013.

ANEXOS 15,16 e 17

A autarquia, **no exercício do contraditório**, informou que foi ordenado aos serviços, por despacho n.º 12/2013 do PCM de 7/out, que se procedesse à reposição dos montantes indevidamente pagos, a título de despesas de representação aos eleitos locais.

ANEXO 29

2.2.2. ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES

2.2.2.1. Em conformidade com os elementos facultados à IGF, os **eleitos locais** em regime de permanência (os quais auferem por inteiro as remunerações que lhe são devidas pelo exercício dos cargos autárquicos – com exceção do presidente da CMG, aposentado, ao qual apenas são abonadas despesas de representação) no presente mandato autárquico, não exercem, em regime de acumulação de funções, outras atividades de natureza pública ou privada.

2.2.2.2. Verificou-se que **relativamente a trabalhadores**, apenas dois técnicos superiores e uma assistente técnica, exercem as respetivas funções públicas autárquicas em regime de acumulação com funções privadas. O requerimento de um engenheiro técnico a exercer funções na Divisão de Obras, Urbanismo e Ambiente, não foi reapreciado ao abrigo do art.º 28.º da Lei n.º 12-A/2008, na redação da Lei n.º 34/2010, de 02/set.

2.2.2.3. Note-se que, de acordo com a referida norma jurídica, apenas podem ser acumuladas pelo trabalhador, funções ou atividades privadas **desde que as mesmas não sejam concorrentes ou similares com as funções públicas desempenhadas e com estas não sejam conflitantes** (n.º 2). Consideram-se concorrentes ou similares com as funções públicas desempenhadas e com estas conflitantes as funções ou

atividades que, tendo conteúdo idêntico, sejam desenvolvidas de forma permanente ou habitual e se dirijam ao mesmo círculo de destinatários (n.º 3).

Sendo as funções privadas a acumular por concorrentes com as funções públicas desempenhadas na CMG (o exercício de funções privadas relacionadas com a prática de atos na área da engenharia civil, arquitetura e execução de projetos tem conteúdo idêntico ao das funções públicas por si desempenhas enquanto engenheiro técnico), a respetiva acumulação só será admitida se as mesmas não forem conflitantes **devendo, para o efeito, ser demonstrado, pelo trabalhador, que não são dirigidas ao mesmo círculo de destinatários.**

A CMG, **no exercício do direito de contraditório**, acolheu as recomendações da IGF, tendo sido apresentado pelo trabalhador novo requerimento, que foi objeto de reapreciação pelo PCM, e de despacho em 15/out/2013.

ANEXO 29

2.2.3. ADMISSÕES DE PESSOAL

2.2.3.1. O órgão executivo não delibera, nos termos do art.º 5.º, n.º2, alínea a), do Decreto Lei n.º 209/2009, de 3/set, quanto ao montante máximo com o recrutamento de trabalhadores necessários à ocupação de postos de trabalho previstos, e não ocupados, nos mapas de pessoal, aprovados (as verbas necessárias a afetar ao recrutamento de trabalhadores são inscritas no orçamento, após a sua aprovação, através de alteração orçamental).

2.2.3.2. No decurso do **ano de 2010** foram abertos 4 procedimentos concursais destinados à ocupação de 5 postos de trabalho através da modalidade de contrato em funções públicas por tempo indeterminado, 1 procedimento concursal destinado ao provimento, em regime de comissão de serviço, do cargo de chefe de divisão da Divisão Municipal de Obras, Urbanismo e Ambiente e 1 procedimento concursal para recrutamento de 2 trabalhadores, através da modalidade de contrato de trabalho por tempo determinado (na sequência da abertura destes procedimentos concursais foram recrutados 4 trabalhadores para o exercício de funções públicas por tempo indeterminado, 2 trabalhadores para o exercício de funções públicas por tempo determinado e foi provido o lugar de chefe da divisão da Divisão Municipal de Obras, Urbanismo e Ambiente).

No ano de 2011, foram abertos 5 procedimentos concursais para recrutamento de 12 assistentes operacionais (nadador salvador, manutenção de piscina, coveiro, auxiliar de ação educativa e limpeza de ruas) 2 dos quais destinados à celebração de contrato de trabalho a termo resolutivo certo. Nesta sequência, foram recrutados 12 trabalhadores,

nas modalidades de emprego público por tempo indeterminado e determinado.

Relativamente ao ano de 2012, foi aberto 1 procedimento concursal destinado ao recrutamento de 1 técnico superior na área do desporto, com vista à celebração de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado (v. *ponto 2.2.3.3.*).

2.2.3.3. O art.º 23.º n.º 1 da LOE para 2010 (Lei n.º 3-B/2010, de 28/abr) determinava que a contratação de pessoal sem relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado, para carreira geral ou especial e carreiras que ainda não tinham sido objeto de extinção, de revisão ou de decisão de subsistência estava sujeita, salvaguardadas situações excecionais, **à regra do recrutamento de um trabalhador por, pelo menos, duas saídas** por aposentação, exoneração, demissão, despedimento ou outra forma de desvinculação. As verificações que efetuámos permitem concluir que **o MG cumpriu o disposto naquela regra do orçamento de Estado para 2010**. Com efeito, de acordo com informação dos serviços, no ano de 2010, saíram 17 trabalhadores e foram admitidos 8, sendo que, apenas o procedimento de concurso destinado à ocupação de 2 postos de trabalho através da modalidade de contrato de trabalho por tempo determinado foi iniciado após a entrada em vigor da referida Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril.

Por sua vez, a **Lei n.º 12-A/2010, de 30/jun**, aprovou um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental que visam reforçar e acelerar a redução do défice excessivo e o controlo do crescimento da dívida pública previstos no Programa de Estabilidade de Crescimento (PEC). Entre estas medidas, conta-se a que vem impor o controlo do recrutamento de trabalhadores na Administração Pública. Prevê o art.º 9.º, n.º 1, deste diploma legal, que os órgãos e os serviços abrangidos pelo respetivo âmbito de aplicação objetiva, definida no art.º 3.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27/fev – entre os quais se incluem as autarquias locais – não podem proceder à abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável, para carreira geral ou especial e carreiras que ainda não tenham sido objeto de extinção, de revisão ou de decisão de subsistência, destinados a candidatos que não possuam uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente constituída, sob pena de tais contratações serem nulas e incorrendo os seus autores em responsabilidade civil, financeira e disciplinar.

Não obstante, está prevista a possibilidade de ser aprovado um **recrutamento excecional, o qual está dependente, na administração local, da verificação dos requisitos cumulativos enumerados no art.º 10.º n.º 2**: "*Fundamentação na existência de relevante interesse público no recrutamento, ponderada a eventual carência dos recursos humanos no setor de atividade a que se destina o recrutamento bem como a evolução global dos recursos humanos do município em que o serviço se integra (I); impossibilidade de ocupação dos postos de trabalho em causa nos termos previstos nos n.ºs 1 a 5 do art.º 6.º da Lei n.º 12-A/2008 (II), ou por recurso a pessoal colocado em*

situação de mobilidade especial ou a outros instrumentos de mobilidade (III).

O orçamento de Estado para 2011, aprovado pela Lei 55-A/2010, de 31/dez, determina ainda, relativamente àquele ano, que os municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou rutura financeira, não podem proceder à abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável. Em situações excecionais, devidamente fundamentadas, podem os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração local autorizar a abertura de tais procedimentos concursais.

O MG não se encontra em situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou rutura financeira sendo-lhe aplicável o disposto no art.º 10.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30/jun, em conformidade com o disposto no art.º 43.º, n.º 8, da LOE 2011¹⁴.

Verificámos, na amostra analisada, que os procedimentos administrativos iniciados posteriormente a 01/jul/2010, assentam a fundamentação para o recrutamento excecional de trabalhadores nos requisitos exigidos no art.º 10.º, n.º 2, da referida Lei n.º 12-A/2010, designadamente, quanto à existência de relevante interesse público (vg. ata da reunião da CMG, de 11/abr/2012, na parte respeitante à fundamentação para abertura de concurso público para o provimento de um lugar de técnico superior de desporto e minuta relativa à ata da reunião da CMG, de 02/mar/2011, que contém a proposta para abertura de procedimento concursal para provimento do lugar de coeiro, carreira de assistente operacional).

No âmbito destes procedimentos de concurso, o recrutamento excecional foi previamente autorizado pela CM, fundamentado nos termos legais¹⁵.

Em obediência às normas jurídicas constantes da LOE2011 que impõem restrições à abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, designadamente, o art.º 24.º, n.º 11, foi suspenso o procedimento de concurso para recrutamento de encarregado operacional, aberto no decurso do ano de 2010.

2.2.3.4. PROCEDIMENTO CONCURSAL COMUM PARA CONTRATAÇÃO EM REGIME DE CONTRATO DE TRABALHO EM FUNÇÕES PÚBLICAS POR TEMPO INDETERMINADO – TÉCNICO SUPERIOR DE DESPORTO

2.2.3.4.1. Em exposição que dirige à IGF, a 07/dez/2012, afirma que a deliberação do júri do concurso *supra* identificado, datada de 13/jul/2012, que determinou a sua exclusão por não deter as habilitações literárias exigidas é "incorreta", reclamando a readmissão ao concurso.

¹⁴ Vd. https://appls.portalautarquico.pt/PortalAutarquico/ResourceLink.aspx?ResourceName=RF_Julho2012Vf.pdf; https://appls.portalautarquico.pt/PortalAutarquico/ResourceLink.aspx?ResourceName=SF_2011Vf.pdf

¹⁵ Cfr. artigo 10.º, n.ºs 2 e 3, da Lei n.º 12-A/2010, de 30/jun.

O procedimento em causa, que pretende assegurar o provimento de lugar previsto no mapa de pessoal da CMG, na categoria de técnico superior, na área de atividade de desporto, da Divisão Municipal de Intervenção Social, foi autorizado por deliberações da Câmara Municipal da Golegã, de 11/abr/2012 e da Assembleia Municipal, de 30/abr/2012 e fundamentado nos termos do art.º 10.º, da Lei n.º 12-A/2010, de 30/jun.

Os documentos que integram o presente processo de concurso, designadamente, a informação n.º 3/2012, de 4/mar, da Chefe da Divisão de Intervenção Social e a proposta do Presidente da CMG, que fundamentam a necessidade de recrutamento excecional de um técnico superior da área de desporto, não indicam os cursos de licenciatura adequados ao conteúdo funcional da carreira em questão. Com efeito, em tais propostas, a dirigente em causa e o presidente da CMG reconhecem, somente, a necessidade de recrutamento de um técnico na área de desporto.

É o aviso de abertura do concurso¹⁶, ponto 5.1., que determina que os candidatos deverão deter a licenciatura em Educação Física e Desporto.

São admitidos sete candidatos, dos quais um possui o grau de licenciatura em "Educação Física e Desporto, Ramo de Formação Educacional", ministrado pela Universidade de Évora e os restantes, o grau de licenciatura em "Educação Física e Desporto", ministrados pelas Universidades Lusófona, Técnica de Lisboa e de Évora (vg. ata n.º 2, reunião de 13/jul/2012).

Após reclamação, na sequência de exclusão do procedimento (com fundamento na falta de licenciatura exigida) uma candidata foi admitida tendo o júri invocado que *"Relativamente à candidata foi dado provimento à reclamação apresentada pela mesma, face aos fundamentos invocados e ao constante na página eletrónica da Universidade de Coimbra, quanto às saídas profissionais da Licenciatura em Ciências do Desporto da Faculdade de Ciências do Desporto e Educação Física em <http://apps.uc.pt>, onde consta especificamente "orientação de programas de desporto autárquico".*

Relativamente aos restantes reclamantes, um, licenciado em "Ciências do Desporto" pela Universidade da Beira Interior (ano de conclusão, 2008) e Mestre em "Ensino da Educação Física nos Ensinos Básico e Secundário" ministrado pela Universidade de Coimbra, um outro, licenciado em "Educação Física" pela Escola Superior de Educação Física de Castelo Branco e pela Faculdade de Ciências do Desporto da Universidade de Coimbra e Mestre em "Lazer e Desenvolvimento Local" pela Universidade de Coimbra e, por fim, o exponente licenciado em "Ciências do Desporto" (ano de conclusão, 2001) e em "Educação Física e Desporto Escolar" (ano de conclusão, 2002), pela Universidade da Beira Interior, manteve o júri a decisão de que tais candidatos deverão ser excluídos. Com efeito, considera que *"(...) em virtude das reclamações não cumprirem o disposto no n.º 5, do artigo n.º 31.º e na alínea b), do artigo 51.º, ambos da Portaria n.º 83-A/2009,*

¹⁶ Publicado no D.R. n.º 116, II Série, de 18/jun/2012; na BEP sob a oferta n.º OE201206/0145 e no Jornal Diário de Notícias de 19/jun/2012.

de 22 de janeiro, com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 145-A/2011, de 6 de Abril e no Despacho n.º 11321/2009, de 8 de maio (...)"

2.2.3.4.2. A apreciação da matéria de facto permite-nos formular as seguintes considerações:

- O mapa de pessoal do Município, aprovado para o ano de 2012, que prevê quatro postos de trabalho na carreira técnica superior, para a prossecução da atividade "Desporto", a cargo da Divisão Municipal de Intervenção Social, não indica a área de formação académica e/ou profissional, a partir da qual deva fazer-se o recrutamento para os postos de trabalho em questão.
- Refira-se, a propósito, que o art.º 5.º da LVCR determina, relativamente aos mapas de pessoal, que estes contenham a indicação do número de postos de trabalho de que o órgão ou serviço carece para o desenvolvimento das respetivas atividades, caracterizados em função:
 - da atribuição, competência ou atividade;
 - do cargo ou da carreira e categoria que lhes correspondam;
 - dentro de cada carreira e, ou, categoria, quando imprescindível, da área de formação académica ou profissional de que o seu ocupante deva ser titular.

No caso concreto, não foi considerado imprescindível a indicação da área de formação académica exigida para a ocupação daqueles postos de trabalho, pois, tal não foi definido aquando da elaboração e aprovação do mapa de pessoal. Note-se, apesar disto, que no aviso de abertura não se exige apenas a titularidade de formação numa determinada área académica, mas a titularidade de uma licenciatura determinada. Ou seja, é restringido o recrutamento, sem que tal seja minimamente fundamentado, aos titulares de uma única licenciatura – Educação Física e Desporto.

- O aviso de abertura do concurso ao exigir a titularidade da licenciatura em "Educação Física e Desporto", afasta, em violação do princípio da igualdade, os candidatos que provaram possuir, mediante apresentação dos respetivos planos curriculares, formações académicas que, embora com designações diferentes da imposta, se mostram adequadas ao exercício da atividade que caracteriza o posto de trabalho a prover.
- Com efeito, os diversos estabelecimentos de ensino que ministram formação nesta área académica adotam designações diferentes para os respetivos cursos de licenciatura, não obstante, os planos de estudos apresentarem um todo coerente em torno da respetiva área de formação:

- *Vg.* o plano curricular do curso de licenciatura em "Ciências do Desporto", da Universidade da Beira Interior, o qual é semelhante ao plano de estudos da licenciatura em "Educação Física e Desporto" da Universidade Lusófona";

- *Vg.*, no caso da Universidade de Évora, a designação do curso de 1.º ciclo/licenciatura "Educação Física e Desporto", da qual são titulares candidatos admitidos ao presente procedimento de concurso, passou a "Ciências do Desporto".¹⁷ E antes, o mesmo curso de licenciatura, ainda designado "Educação Física e Desporto", foi alvo de alterações à respetiva estrutura curricular, com efeitos a partir do ano letivo 2009-2010, conforme despacho n.º 1886/2010, publicado na II série do D.R. de 27/jan/2010, a qual se mantém após a alteração da respetiva designação para "Ciências do Desporto".

- Apesar da exclusão dos candidatos

licenciados em Ciências do Desporto e, quanto ao último, também licenciado em Educação Física e Desporto Escolar, ser fundamentada na inexistência de licenciatura adequada, o júri admite um concorrente que detém licenciatura na área, com diferente designação, a licenciatura em "Educação Física e Desporto, Ramo de Formação Educacional" e, uma outra candidata, com a licenciatura em "Ciências do Desporto", ou seja, com idêntica designação àquelas que possuem estes candidatos excluídos.

- Note-se que os fundamentos invocados para admitir a candidata¹⁸ titular da licenciatura em "Ciências do Desporto", curso ministrado pela Universidade de Coimbra, seriam igualmente válidos em relação aos candidatos titulares do curso de licenciatura em "Ciências do Desporto", ministrado pela Universidade da Beira Interior. Também estes estão aptos ao exercício de funções correspondentes a técnico superior de desporto, em autarquias locais (cf. <https://www.ubi.pt/Curso.aspx?CodigoCurso=65#Saidas>).

- Em face do exposto, entendemos que no âmbito do presente procedimento concursal, não foram observados os princípios consagrados nos artigos 13º, 47º, nº 2, e 266º, nº 2, da CRP e 5º e 6º do CPA, não estando, conforme jurisprudência uniforme dos tribunais administrativos, a sua violação dependente da prova de concretas atuações parciais, bastando que haja o perigo de que tal possa acontecer, independentemente de se ter produzido, em concreto, essa atuação (cfr. o Acórdão do TCA do Sul, de 25.3.2010, Procº nº 03437/08, e jurisprudência aí citada).

ANEXO 26

¹⁷ Cf. Despacho n.º 6252/2010, publicado na II Série do D.R., de 08/abr/2010.

¹⁸

Handwritten mark

A autarquia, **no exercício do contraditório**, contesta a posição defendida no projeto de relatório. Alega, em síntese, que no ponto 5.1. do aviso de abertura do concurso, determinou-se que os candidatos deveriam deter a licenciatura em Educação Física e Desporto por se ter considerado, no âmbito do poder discricionário existente, que era esta a licenciatura adequada ao conteúdo funcional do técnico superior de desporto. Assim, todos os candidatos que possuíam aquela licenciatura foram admitidos tendo, todos os outros, sido excluídos. Considera que *"(...) a vinculação material da administração ao princípio da igualdade não a obriga a tratar de igual modo situações desiguais, e ser licenciado em Educação Física e Desporto, não é ser licenciado em Ciências do desporto, nem ser Educação Física e Desporto Escolar"*.

As alegações do MG não oferecem elementos novos que suscitem a alteração das conclusões do relatório. A propósito das razões apresentadas pela autarquia não deixaremos, porém, de formular as seguintes considerações:

- O recrutamento está vinculado à existência de um posto de trabalho previsto no mapa de pessoal do município, o qual tem carácter normativo. Em consequência disto, no recrutamento terão que ser respeitadas as características do posto de trabalho a prover o que, no caso concreto, não permitiria restringir o requisito habilitacional de selecção a determinada licenciatura, precisamente, porque para aquele posto de trabalho, como tal previsto e caracterizado no mapa de pessoal, não é exigível a licenciatura em "Educação Física e Desporto", ou, tão-pouco, em alguma outra área de formação académica;
- O aviso de abertura ao limitar o recrutamento aos titulares da licenciatura em "Educação Física e Desporto" desvirtuou a área de recrutamento prevista no mapa de pessoal (condição objectiva do recrutamento) e sobretudo, limitou o universo dos candidatos ao procedimento, nos precisos termos em que o explanamos neste relatório.
- Pelo exposto e ainda porque, tal como apontamos antes, a exclusão de candidatos não incidiu sobre todos aqueles que não eram detentores da licenciatura em "Educação Física e Desporto" (e, nem todos os candidatos admitidos são titulares daquela licenciatura) consideramos que no presente procedimento de concurso foram violados os princípios essenciais consagrados nos artigos 13º, 47º, nº 2, e 266º, nº 2, da CRP e 5º e 6º do CPA.
- Ao contrário do que é invocado na resposta, não estamos aqui no domínio da discricionariedade. O requisito habilitacional de delimitação do universo de candidatos é a *licenciatura*, qualquer licenciatura. É no domínio da avaliação do perfil do candidato pretendido que se situa toda a margem de discricionariedade

técnica da Administração¹⁹.

- Por último, ao contrário do que invoca o MG, é impugnável contenciosamente o ato praticado pelo Presidente da CMG que homologou a lista unitária de ordenação final dos candidatos, o seu despacho de 8/mai/2013. Se é certo que podia ter sido (imediatamente) impugnado o aviso do concurso, por ter produzido efeitos externos susceptíveis de lesar direitos ou interesses legalmente protegidos, certo é também que nos termos do art.º 51.º, n.º 3 do CPTA, a impugnação do ato final pode fundamentar-se em ilegalidades praticadas ao longo do procedimento, conforme sucedeu, justamente, no caso concreto.

2.3.3.4. PROCEDIMENTO CONCURSAL PARA CONSTITUIÇÃO DE RELAÇÃO JURÍDICA DE EMPREGO PÚBLICO, EM REGIME DE CONTRATO DE TRABALHO EM FUNÇÕES PÚBLICAS POR TEMPO INDETERMINADO PARA PREENCHIMENTO DE 1 LUGAR DE TÉCNICO SUPERIOR, LICENCIADO EM ENGENHARIA ELETROTÉCNICA E DE COMPUTADORES

O exponente refere que no procedimento de concurso publicitado através do aviso n.º 14367/2010, identificado em epígrafe, foram praticadas diversas irregularidades (cf. queixa apresentada por via eletrónica, a 07/fev/2012, à IGF).

Refere, que tendo ficado posicionado em 1.º lugar na lista de ordenação final foi notificado, a 25/fev/2011, para a negociação da posição remuneratória e para apresentar a declaração emitida pela ANET, referente à titularidade de habilitação profissional. Com fundamento na falta de entrega daquela declaração ou cédula profissional emitida pela Ordem dos Engenheiros, foi determinado, por despacho do Presidente da CMG, de 16/mar/2011, o não recrutamento do candidato (note-se que o exponente declarou, a 03/mar/2011, para os devidos efeitos e sob compromisso de honra, que efetuou em 2 de Fevereiro de 2011, a inscrição/pedido de transição de estudante para membro estagiário na ANET, tendo-lhe sido atribuído o n.º de membro provisório n.º 21537).

Deste despacho o exponente apresentou reclamação, a 28/mar/2011, por entender que "(...) *A atividade de Informática não é condicionada à posse de carteira profissional ou qualquer título com valor equivalente (...)*" tendo a mesma sido indeferida por deliberação da CMG, de 30/mar/2011.

A Provedora Adjunta de Justiça, pronunciando-se a propósito do assunto, através de comunicação dirigida à CMG, a 07/nov/2011, conclui que "(...) *o concurso aberto pelo aviso n.º 14367/2010, tem na sua origem um problema de legalidade: o de ter por objeto um posto de trabalho diferente do previsto no mapa de pessoal. Foi violado, deste*

¹⁹ Ver a este propósito Ac. TCAN, n.º 260/05.0BEBRG, de 10/mai/2007

modo, o artigo 50.º, n.º e n.º 3, da Lei n.º 12-A/2008, de 27.2, o artigo 266.º, da CRP e os artigos 3.º, n.º 1, 4.º, 6.º e 29.º, n.º 1, do CPA (...).

E, a 04/out/2012, conclui a Provedoria de Justiça, que (...) existiu atuação ilegal do município relativamente ao recrutamento de um técnico superior para a Divisão Municipal de Obras, Urbanismo e Ambiente e na avaliação das habilitações profissionais do candidato (...)

No entanto, "o Ministério Público, no PA n.º 02/12, que correu termos nos Serviços do Ministério Público do Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria relativamente ao concurso em referência, considerou que o desvalor jurídico em causa era apenas o da anulabilidade, entendendo, conseqüentemente não se justificar uma ação judicial pública."

Conclui que: "Atento o despacho do Ministério Público no PA n.º 12/12, citado, e a pronúncia do Bastonário da Ordem dos Engenheiros Técnicos, não se prosseguirá com o processo da Provedoria de Justiça em referência, o qual foi conseqüentemente arquivado (...)"

Em face do exposto, consideramos, à semelhança do que decidiu a Provedoria de Justiça, que **deve o processo n.º 2012/179/M6/1132, da IGF, ser arquivado, com fundamento no facto de ter sido proferido despacho de arquivamento do Ministério Público junto do TAF de Leiria, no âmbito do PA n.º 2/12.**

2.2.4. VALORIZAÇÕES REMUNERATÓRIAS

2.2.4.1. Nos termos do art.º 24.º da LOE2011, é vedada a prática de quaisquer atos que consubstanciem **valorizações remuneratórias** dos titulares dos cargos e demais pessoal identificado no art.º 19.º n.º 9. A LOE2012 e a LOE2013 mantem em vigor, durante os anos de 2012 e 2013, respetivamente, a referida proibição.

De acordo com os documentos analisados, **o MG não praticou, em 2011 e 2012, atos que consubstanciem valorizações ou acréscimos remuneratórios dos trabalhadores da autarquia**, designadamente através de alterações de posicionamento remuneratório (obrigatória ou gestonária), atribuição de prémios de desempenho ou de outros atos legalmente vedados, a partir de 1/jan/2011, nos termos legais.

Verifica-se que o orçamento do MG para o ano de 2013 (orçamento da despesa) não prevê verbas nas rubricas referentes a "alterações facultativas de posicionamento remuneratório" (class. econ. 01010403) ou "prémios de desempenho" (class. econ. 01021301).

2.2.5. AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS

2.2.5.1. De acordo com o artigo 22.º n.º 2 da LOE2011 careciam de parecer prévio vinculativo²⁰, sob pena de nulidade, os contratos de prestação de serviços, nas modalidades de avença e tarefa e os contratos de aquisição de serviços cujo objeto fosse a consultadoria técnica. Esta obrigatoriedade manteve-se na LOE2012²¹ e mantém-se na LOE2013²².

2.2.5.2. Verificámos que os contratos de aquisição de serviços, nas modalidades de avença e tarefa celebrados **com pessoas singulares**, foram objeto de parecer prévio vinculativo por parte do órgão executivo **relativamente à verificação do requisito** de que se trata da execução de trabalho não subordinado, para a qual se revele inconveniente o recurso a qualquer modalidade de relação jurídica de emprego público, nos termos legais.

Os contratos com pessoas coletivas celebrados pelo município dizem respeito, unicamente, à prestação de serviços no âmbito das AEC²³, tendo as contratações sido autorizadas pelo órgão executivo e com o fundamento de que o perfil obrigatório dos candidatos, exigido nos termos do art.º 18.º do despacho n.º 14460/2008, de 15/mai, não se coaduna com a formação dos técnicos da autarquia.

2.2.5.3. De acordo com o disposto no n.º 1 do referido artigo 22.º da LOE2011, a redução remuneratória prevista no seu artigo. 19.º "(...) *é aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços, que venham a celebrar-se ou renovar-se em 2011, com idêntico objeto e a mesma contraparte.*

Com a LOE2012, a redução "(...) *é aplicável aos valores pagos por contrato 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*" (vd artigo 26.º, n.º1).

O art.º 27.º da LOE2013 prevê que "A partir de 1 de janeiro de 2013 mantém-se a redução das remunerações totais ilíquidas mensais (...)" dispondo o art.º 75.º, relativamente a contratos de aquisições de serviços, que tal redução é "(...) *aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços que, em 2013, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto e, ou contraparte de contrato vigente em 2012* (...)."

²⁰ Nos termos do n.º 4 do referido artigo 22.º da LOE2011, o parecer prévio vinculativo é da competência do órgão executivo.

²¹ Nos termos do artigo 26.º, n.º 4.

²² Nos termos do art.º 75.º, n.ºs 4, 5 e 10.

²³ Face aos elementos disponibilizados pelos serviços, foram celebrados contratos com a

2.2.5.4. Em relação ao contrato celebrado com

de montante superior a € 1500,00, a autarquia procedeu à respetiva redução remuneratória²⁴ (trata-se do único contrato de prestação de serviços celebrado pelo MG, cujo montante da remuneração mensal prevista é superior a € 1500,00).

Verificámos que a celebração do contrato em causa foi aprovada por deliberação do órgão executivo, datada de 16/jan/2013, tendo este iniciado a produção de efeitos a 01/fev/2013. A prestação mensal inicialmente acordada é de € 1 750,00.

Atento o disposto no art.º 27.º e art.º 75.º da LOE2013, ao contrato de prestação de serviços **não é aplicável a redução remuneratória prevista na LOE2013**, porquanto não está em causa a celebração de contrato com o mesmo objeto e, ou contraparte. Para o exercício das funções em causa - coordenação de tarefas realizadas pelo pessoal da carreira de assistente operacional - não havia sido celebrado, até então, contrato de aquisição de serviços (com este ou outro adjudicatário).

O MG, **no exercício do contraditório**, informa que foi ordenado aos serviços que se procedesse à reposição do montante indevidamente reduzido no total de € 490.

2.2.5.5. AJUSTE DIRETO

O **procedimento pré-contratual adotado** pelo MG, aquando da celebração de contratos de aquisição de serviços, **é o ajuste direto**. Trata-se do procedimento adequado atendendo a que o valor dos contratos é inferior a € 75 000,00 (*cf.* art.º 20.º, n.º 1, al. a) do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/01).

- *Vg. contratos de prestação de serviços, celebrados com .*

Em regra, **as propostas apresentam um valor exatamente igual ao preço base** estipulado pela entidade adjudicante:

- *Vg., mais uma vez, os contratos de prestação de serviços, celebrados com*

Em regra, o **critério de adjudicação das propostas é unicamente o do preço mais baixo**:

²⁴ *Cf.* despacho do Presidente da CMG, de 08/fev/2013, exarado sobre a Informação n.º 30/RH, de 07/02. O valor mensal da avença foi reduzido para € 1 688,75, acrescido de IVA.

- Vg. contratos de prestação de serviços celebrados com

2.2.5.6. NATUREZA E OBJETO CONTRATUAL - CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, NA MODALIDADE DE AVENÇA, CELEBRADO COM

Por despacho do Vice-Presidente da CMG, de 23/abr/2013, foi determinada a adjudicação, por ajuste direto, do contrato de prestação de serviços, na modalidade de avença, para o exercício da atividade de médica veterinária, a

Com a mesma prestadora de serviços e para o exercício de idênticas funções, havia sido autorizado, por despacho do Vice-Presidente da CMG, de 31/mar/2010, a celebração de contrato de prestação de serviços, o qual vigorou pelo período compreendido entre 1/abr/2010 e 31/mar/2013.

A celebração do contrato em causa foi aprovada por deliberação da CMG, de 27/fev/2013, nos termos do disposto no art.º 35.º da Lei n.º 12-A/2008 e art.º 6.º do DL n.º 209/2009, de 03/set.

De acordo com o Regulamento de Organização dos Serviços Municipais da CMG, aprovado em reunião de Câmara, de 5/dez/2012, publicado no D.R. II série, de 10/jan/2013, o Gabinete Médico Veterinário constitui um órgão de apoio aos serviços municipais com as competências definidas no art.º 20.º do referido Regulamento Municipal.

A estrutura da carreira do médico veterinário municipal consta do DL n.º 116/98, de 05/mai. Este diploma legal define ainda a forma de comparticipação na respetiva remuneração, por parte dos serviços regionais do Ministério da Agricultura e as competências do médico veterinário municipal, designadamente, aquelas que decorrem do dever de colaboração com o Ministério da Agricultura, na área do respetivo município (cf. art.º 3.º, n.º 2, alíneas a) a g).

O médico veterinário municipal depende hierárquica e disciplinarmente do presidente da câmara da respetiva área de intervenção (cf. art.º 4.º do DL n.º 116/98) não obstante ser, por inerência do cargo, a autoridade sanitária veterinária concelhia, cuja competência traduz-se na possibilidade de tomar decisões, sem dependência hierárquica, por necessidades de ordem técnica ou científica – com vista à prevenção e correção de fatores ou situações suscetíveis de causarem prejuízos graves à saúde pública, bem como, à garantia de salubridade dos produtos de origem animal.

Verifica-se, de acordo com o regime jurídico respeitante ao exercício da atividade do médico veterinário, que as respetivas competências são exercidas no âmbito dos poderes de autoridade que lhe são conferidos, enquanto autoridade sanitária veterinária concelhia. E, tais poderes de autoridade são exercidos sem dependência hierárquica, conforme determina o art.º 2.º, n.º 4, do DL n.º 116/98.

Assim, o lugar de médico veterinário municipal apenas poderá ser provido nos termos do art.º 2.º, n.º 1 do DL n.º 116/98, ou seja, em lugar do mapa de pessoal da autarquia. O exercício das respetivas competências que incluem, como já referimos, o exercício de poderes de autoridade enquanto autoridade sanitária veterinária concelhia, não é possível de ser desempenhado através de outras situações contratuais, designadamente, através de contrato de avença.

Note-se que aos médicos veterinários municipais está ainda cometido o exercício de funções, designadamente, em matéria de licenciamento e inspeção aos locais de venda de carnes e seus produtos (vd. DL n.º 147/2006, de 31/jul, alterado pelo DL n.º 207/2008, de 23/out) que implicam, igualmente, o exercício de poderes de autoridade. Também nas situações previstas no art.º 8.º do DL n.º 116/98, o médico veterinário municipal exerce poderes de autoridade quando, em articulação com a autoridade de saúde concelhia nos aspetos relacionados com a saúde humana, tem o poder de solicitar a colaboração e intervenção de autoridades administrativas e policiais.

As competências definidas para o exercício da atividade do médico veterinário municipal, elencadas no referido diploma legal que vimos enunciando, correspondem ao objeto do contrato de prestação de serviços em análise.

A Câmara Municipal da Golegã, através da celebração de contrato de prestação de serviços em regime de avença, recrutou um médico veterinário a quem compete exercer todas as competências previstas no art.º 3.º n.º 2, do referido DL n.º 116/98, ou seja, compete-lhe exercer as funções correspondentes ao médico veterinário municipal. Os diversos documentos que instruem os procedimentos pré-contratuais evidenciam a vontade da entidade adjudicante no sentido de contratar um médico veterinário municipal: Vg. Inf.º/88/DAF, de 30/mar/2010 e minutas das atas da CMG, datadas de 03/mar/2010 e de 03/fev/2010. Veja-se, sobretudo, a Informação da Sra. Vereadora, datada de 09/nov/2011 e a ata da reunião da CMG, de 27/fev/2013, em que é manifestada, indubitavelmente, a intenção de contratar um médico veterinário municipal, a quem caberá exercer todas as funções previstas no DL n.º 116/98, de 5/mai. O recurso à avença é justificado face ao reduzido número de habitantes do concelho, ao reduzido número de cães perigosos e de estabelecimentos com venda de produtos de origem animal e à inexistência de cães perigosos, o que não justificará, no entender da CMG, a admissão de um médico veterinário municipal.

Verificando-se que, mediante o recurso a prestação de serviços, a CMG contratou um médico veterinário municipal e que o exercício destas funções apenas poderão ser asseguradas no quadro jurídico definido pelo DL n.º 116/98 – está em causa o exercício de poderes da autoridade sanitária veterinária concelhia, mas, também, o exercício de funções em regime de subordinação hierárquica relativamente ao Presidente da Câmara Municipal - entendemos que o contrato de avença, celebrado entre a CMG e a

a 3 de Maio de 2013 é nulo, nos termos do art.º 36.º da Lei n.º 12-A/2008, por violação do disposto no art.º 35.º, n.º 2, alínea a) do referido diploma legal.

ANEXO 27

A autarquia, **no exercício do contraditório** e, no que respeita às observações apontadas quanto ao objeto do contrato, que contestam a posição defendida neste relatório, alega o seguinte:

Não está em causa a prestação de trabalho subordinado cabendo à médica veterinária o exercício das competências cometidas ao Gabinete Médico Veterinário, comprometendo-se a uma prestação de resultado.

E que, " (...) de acordo com o regime jurídico respeitante ao exercício da actividade do médico veterinário, plasmado no Decreto-lei n.º 116/98 de 5 de Maio, as respectivas competências são exercidas no âmbito dos poderes de autoridade que lhe são conferidos, enquanto autoridade sanitária veterinária concelhia. Sendo tais poderes de autoridade exercidos sem dependência hierárquica, conforme determina o n.º 4 do artigo 2.º do Decreto-lei 116/98 de 5 de Maio. Face ao exposto dúvidas não podem restar dúvidas que no contrato sub iudice se trata de execução de trabalho não subordinado. O que de modo algum é incongruente com o facto de, nos termos do artigo 4.º do mesmo Decreto-lei n.º 116/98 de 5 de Maio, o médico veterinário municipal depender hierárquica e disciplinarmente do Presidente da CM (...)"

Pois "(...) constituindo o contrato de prestação de serviços a segunda das modalidades de vinculação previstas na Lei n.º 12-A/2008 de 27 de Fevereiro, que define e regula os regimes de vinculação, de carreiras e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, o contratado por esta modalidade e por uma Câmara municipal, como é o caso, terá sempre de pelo menos depender hierárquica e disciplinarmente do Presidente da Câmara Municipal, que é o dirigente máximo do serviço. O que em nada contunde a inexistência de subordinação jurídica (...)"

Não se considera que as alegações apresentadas permitam ultrapassar as observações efectuadas no relatório. Consideramos mesmo que o alegado pelo MG reforça o nosso entendimento no sentido em que as funções exercidas pela médica veterinária municipal da Golegã são aquelas que estão elencadas no DL n.º 116/98. Tais funções, conforme reconhece o MG, implicam o exercício de poderes de autoridade, e também, o exercício de funções em regime de subordinação hierárquica relativamente ao Presidente da Câmara Municipal.

A argumentação do Sr. Presidente da CM deixa transparecer a dificuldade em justificar a existência de subordinação hierárquica e disciplinar do médico veterinário municipal relativamente ao Presidente da CM, no âmbito de um contrato que, como pretende, visa a execução de trabalho não subordinado. O que parece evidente é que o contrato de prestação de serviços, como tal caracterizado na Lei n.º 12-A/2008, não poderá envolver a subordinação hierárquica e disciplinar do prestador de serviços relativamente ao

dirigente máximo do serviço. O elemento caracterizador do contrato de prestação de serviços é, precisamente, a inexistência de subordinação jurídica.

2.2.5.7. NATUREZA E OBJETO CONTRATUAL - CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, NA MODALIDADE DE AVENÇA, PARA ENCARREGADO GERAL

O contrato de prestação de serviços, cuja celebração foi autorizada pelo órgão executivo, em 16/jan/2013, visa a execução das seguintes tarefas, as quais serão desempenhadas nos locais a indicar pelo MG:

- Coordenação de todas as tarefas realizadas pelo pessoal afeto aos setores sob sua supervisão; distribuição de tarefas pelos trabalhadores que lhe estão afetos; elaboração de roteiros diurnos e noturnos (inteirando-se dos locais mais necessitados); providenciar a aquisição do material necessário, de acordo com as necessidades detetadas, procedendo à sua reposição; assegurar o número adequado de trabalhadores para cumprir as atribuições de limpeza do setor; elaboração do mapa de férias, procedendo às correções e ajustamentos considerados necessários; anotação das faltas e entradas ao serviço do pessoal; participação de ocorrências de acidentes de trabalho; distribuição do pessoal para os distintos setores, no âmbito da limpeza das diversas instalações municipais.

O convite formulado pela CMG, no âmbito do procedimento de ajuste direto realizado nos termos do art.º 20.º, n.º 1, alínea a) do CCP, define o objeto do contrato a celebrar enquanto "*Prestação de Serviços – Responsável pelo pessoal da carreira de assistente operacional*".

De acordo com os elementos fornecidos pela Divisão de Administração e Finanças, apurou-se ainda o seguinte:

celebrou contrato de trabalho a termo certo com o MG, a 22/nov/2004, pelo prazo de seis meses, renovável, para o exercício das funções correspondentes "*à carreira/categoria de Encarregado Geral, do grupo de pessoal Chefia do Pessoal Operário definidas no despacho n.º 19484/2000, publicado na II Série do Diário da República, de 29/09/2000, sem prejuízo de outras funções afins funcionalmente ligadas à actividade contratada*". De acordo com a cláusula segunda do contrato de trabalho, tais funções são desempenhadas com carácter de subordinação.

- O contrato de trabalho a termo certo vigorou pelo prazo previsto na respetiva cláusula sétima, seis meses, com efeitos a partir de 22/nov/2004, tendo sido prorrogado pelo período de mais 12 meses (até 22/mai/2006) ao abrigo do art.º 9.º,

n.º 4.º, da Lei n.º 23/04, de 22/jun²⁵. Foi ainda prorrogado pelo período de seis meses (até 22/nov/2006) ao abrigo dos art.ºs 14.º, 18.º e 20.º do DL n.º 427/89, 7/dez²⁶

- A 15/jan/2007, foi celebrado com o trabalhador novo contrato de trabalho a termo resolutivo, pelo prazo de um ano (com início a 15/jan/2007) cujo objeto consiste no exercício de funções correspondentes à categoria de chefe de serviços de limpeza e intervenção urbana, definidos no despacho n.º 22/93, do Secretário de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território, publicado na II série do Diário da República, de 28/mai. O contrato foi prorrogado pelo prazo de dois anos (até 15/jan/2010)²⁷.

- Em informação dos serviços²⁸ de recursos humanos, refere-se que o contrato de trabalho celebrado a 15/jan/2007, para o exercício de funções de encarregado operacional, extinta categoria de chefe de serviços de limpeza e intervenção urbana, caduca a 15/jan/10, por ter atingido o limite máximo de duração de três anos. Porém, ao abrigo do disposto no art.º 14.º da Lei n.º 59/2008, de 11/set, é permitida nova renovação do contrato, a qual não pode ser inferior a um ano, ou superior a três. Sobre esta informação é exarado o despacho da Sra. Vereadora da CMG, onde refere "Face à informação n.º 27 de 11 de Dezembro de 2008 de V. Exa. e considerando que o posto de trabalho em questão é imprescindível propõe-se que se abra concurso para celebração de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado". O contrato em causa foi renovado pelo prazo de três anos, por despacho do PCMG, de 16/dez/09, o qual, concordando com a informação da Vereadora da CMG, determina que se proceda em conformidade.

A contratação em regime de prestação de serviços em causa suscita-nos as seguintes considerações:

- O mapa de pessoal do Município, aprovado para ano de 2013, prevê um posto de trabalho para a categoria de Encarregado Geral Operacional, cujo conteúdo funcional inclui funções de coordenação dos assistentes operacionais afetos ao seu setor de atividade, a realização de tarefas de programação e organização e controlo dos trabalhos a executar pelos assistentes operacionais sob a sua coordenação.

-O exercício de tais funções corresponde ao objeto do contrato de prestação de serviços e correspondeu ao objeto dos contratos de trabalho a termo, outorgados entre o trabalhador e o MG, em 2004 e 2007.

²⁵ Cf. despacho do PCMG, de 28/abr/2005

²⁶ Cf. despacho do PCMG, de 24/abr/2006

²⁷ Cf. despacho do PCMG, de 03/jan/2008

²⁸ Informação n.º 75/Recursos Humanos, de 02/dez/09

Ou seja, desde, pelo menos, o ano de 2004 que vem desempenhando as mesmas funções no MG. Note-se que o despacho da Sra. Vereadora da CMG, exarado sobre a informação n.º 75/Recursos Humanos, é inequívoco quanto à natureza das funções desempenhadas por aquele trabalhador – trata-se do exercício de funções correspondentes a necessidades normais e permanentes do serviço devendo, conseqüentemente, ser desencadeado o procedimento concursal para preenchimento do lugar do mapa de pessoal. O Sr. Presidente da CMG que concorda com este despacho, determinando que se proceda em conformidade.

- As funções inerentes à categoria de encarregado geral operacional são, no âmbito da estrutura organizativa do MG, desempenhadas sob o regime de subordinação jurídica – as atividades de coordenação de trabalhadores, programação e organização de tarefas e controlo dos trabalhos executados são desenvolvidas com carácter de permanência e não visam um resultado²⁹. Acresce que a atividade em causa insere-se no âmbito de uma hierarquia, designadamente, na dependência funcional da Divisão Municipal de Obras, Urbanismo e Ambiente, cuja direção e coordenação está a cargo de um chefe de divisão de quem dependerá, necessariamente, o encarregado geral operacional.

- No parecer favorável da CMG, de 16/jan/2013, quanto à celebração do contrato em regime de avença, invoca-se que as tarefas objeto do contrato são exercidas com autonomia, isenção de horário de trabalho e sem subordinação hierárquica. Porém, o mesmo parecer não demonstra, minimamente, em que medida as funções a desempenhar pelo prestador de serviços, elencadas pela CMG – *chefia* do pessoal da carreira de assistente operacional, *coordenação* das tarefas realizadas pelo pessoal afeto aos setores sob sua *supervisão*, *distribuição* de tarefas pelos trabalhadores, elaboração do mapa de férias procedendo às correções necessárias, anotação de faltas – poderão ser exercidas sem subordinação hierárquica e com autonomia correspondendo as mesmas a prestações sucessivas no exercício de profissão liberal.

Não sendo admissível o recurso à prestação de serviços para assegurar o desempenho de funções correspondentes a encarregado geral operacional, que pressupõe uma prestação de trabalho em regime de subordinação, é nulo, por violação do disposto no art.º 35.º, n.º 2, alínea a) da Lei n.º 12-A/2008, nos termos do art.º 36.º deste diploma legal, o contrato de prestação de serviços celebrado com
, a 07/fev/2013.

ANEXO 28

No exercício do contraditório, o Presidente da CMG discorda das conclusões do relatório por entender que as funções correspondentes às de encarregado geral podem

²⁹ Nos termos do artigo 1154º do Código Civil, «[c]ontrato de prestação de serviço é aquele em que uma das partes se obriga a proporcionar à outra certo resultado do seu trabalho intelectual ou manual, com ou sem retribuição».

ser efetuadas em regime de não subordinação. Refere que "(...) *do clausulado do contrato sub judice não consta qualquer referência à subordinação hierárquica ou à dependência funcional do contratado. (...)*".

ANEXO 29

Nas alegações não são invocados novos factos que permitam alterar o sentido das conclusões e recomendações proferidas no relatório.

Entendemos que a qualificação do contrato enquanto "contrato de avença" não altera a realidade jurídico-material subjacente à sua celebração. Com efeito, a análise do objecto do contrato não permite concluir que estão em causa "*prestações sucessivas no exercício de profissão liberal*" (o Sr. Presidente da CMG reconhece que a contratação destina-se a satisfazer necessidades normais e permanentes do serviço concluindo, porém, que face às restrições, quanto à admissão de pessoal, contidas na LOE 2011, a contratação só podia ocorrer em regime de prestação de serviços). O tipo e natureza das tarefas a desempenhar não correspondem a prestações de resultado mas antes, ao desempenho de qualquer tarefa que se insira no âmbito do conteúdo funcional da categoria em causa e que seja exigida pela autarquia (verifica-se a equiparação a categoria do quadro de pessoal) e a existência de continuidade do exercício desta atividade ao abrigo de regime de trabalho subordinado são, quanto a nós, indícios da existência de subordinação jurídica.

2.2.6. SUBSÍDIOS DE TURNO

Verificou-se que, no triénio, não foi pago pelo MG este suplemento remuneratório, atendendo a que não houve lugar à prestação de trabalho por turnos.

2.2.7. ABONO PARA FALHAS

2.2.7.1. No período temporal em análise, auferem o suplemento remuneratório designado "Abono para Falhas", uma técnica superior, responsável pelo fundo de maneo afeto ao serviço de contabilidade³⁰; um assistente técnico³¹, um fiscal municipal³²,

³⁰ A trabalhadora é responsável pelo fundo de maneo afeto ao serviço de contabilidade, desde o ano de 2010, conforme deliberações da CMG, de 02/jan/2013, de 04/jan/2012, de 05/jan/2010 e de 06/jan/2010. Por despacho do presidente da CMG, de 06/mar/2009, foi determinada a atribuição de abono para falhas à trabalhadora, enquanto titular do fundo de maneo, no valor de € 86,29, nos termos do disposto na Portaria n.º 1553-C/2008, de 31/12.

responsável pela arrecadação das receitas do mercado semanal e pela prestação de contas relativamente aos montantes recebidos no parque de campismo, posto de turismo (até jan/2013) uma assistente técnica (até set/2012) e um assistente operacional (até jan/2011), responsáveis pelo serviço de cobrança de recibos de água³³, uma assistente operacional³⁴, responsável, em determinado período, pela arrecadação de receita no a uma assistente técnica, a exercer funções na Tesouraria³⁵ e a uma assistente técnica a desempenhar funções na tesouraria da Escola Básica 2,3/S Mestre Martins Correia³⁶.

A relação dos trabalhadores que auferem o suplemento "abono para falhas" consta do quadro seguinte, sendo abonado mensalmente, em alguns casos desde o mês de junho

³¹ O trabalhador foi designado para exercer funções na Tesouraria, por despacho do Presidente da CMG, de 30/jan/2009 e, também por despacho do Presidente da CMG, datado de 06/mar/2009, foi determinado o pagamento do valor de € 86,29, correspondente a abono para falhas.

³² A atribuição de abono para falhas foi determinada por deliberação da CMG, de 09/mai/2005, sendo atualmente pago o montante mensal de € 46,78, cf. Portaria n.º 1553-C/2008 (à data, a atribuição deste suplemento ao fiscal municipal foi defendida com o fundamentado de que o abono para falhas é devido aos funcionários que no exercício das suas funções manuseiem importâncias em dinheiro, independentemente de tal possibilidade estar ou não prevista no conteúdo funcional da carreira respetiva).

O direito a abono para falhas previsto no art.º 17.º n.º 4 do DL n.º 247/87 (revogado pela Lei n.º 12-A/2008, com efeitos a partir de 01/jan/2009) dependia da integração do funcionário em carreira, cujo elenco de funções correspondentes previsse uma tarefa que implicasse o manuseamento de dinheiro. Quanto a nós, a deliberação da CMG, datada de 09/mai/2005, que atribuiu o direito a abono para falhas ao fiscal municipal, não indica clara e inequivocamente em que medida o desempenho de algumas das tarefas elencadas correspondem ao conteúdo funcional da sua carreira, o que não se conforma com o disposto no referido art.º 17.º n.º 4 do DL n.º 247/87. Porém, a partir de 01/jan/2009, rege, relativamente a abono para falhas na Administração Autárquica, o DL n.º 4/89, alterado pelo DL n.º 276/98 e pela Lei n.º 64-A/2008, a Portaria n.º 1553-C/2008 e o Despacho n.º 15409/2009. De acordo com este novo regime jurídico, o reconhecimento do direito ao abono para falhas exige por parte da administração autárquica, decisão expressa que o reconheça de forma fundamentada, designadamente, por referência à ou às carreiras abrangidas, aos riscos efetivos, aos montantes anuais movimentados e às responsabilidades que impendem sobre os trabalhadores para os quais o mesmo é solicitado (cf. art.ºs 2.º, n.º 2 e n.º 3 e 2.º-A, do DL n.º 4/89, na redação do DL n.º 276/98 e Lei n.º 64.º - A/2008 e ainda ponto 5 do Despacho n.º 15409/2009 e jurisprudência constante do Acórdão do TCA Norte, n.º 00276/08.5BECBR, de 19/out/2012). Face ao atual regime jurídico em vigor, consideramos que a atribuição de abono para falhas ao fiscal municipal (que ocorreu até ao mês de Jan/2013) responsável pelo exercício de funções que implicaram o manuseamento ou guarda de dinheiro respeitou o disposto no n.º 5 do Despacho n.º 15409/2009 e art.º 2.º e 2.º -A, do DL n.º 4/89, na atual redação.

³³ Cf. deliberação da CMG, de 10/nov/2009, que ratifica o despacho n.º 77/2009, do Presidente da Câmara Municipal, nos termos do qual nomeia aqueles trabalhadores responsáveis pelo serviço de cobrança de recibos de água, reconhecendo-lhes o direito ao suplemento "abono para falhas".

³⁴ À trabalhadora foi pago o suplemento em causa unicamente no mês de Set/2009, relativamente aos dias do mês de Maio, Junho e Julho, em que manuseou valores e foi por eles responsável.

³⁵ Cf. Despacho de 10/mai/2011, do Presidente da CMG.

³⁶ Cf. Despacho de 2/jun/2004, da diretora regional adjunta da DRE de Lisboa.

de 2004 e 2005, o montante mensal global de 564,52€.

Figura 9 – Relação de trabalhadores que auferem “abono para falhas” entre 2010 e 2013

TRABALHADOR	CATEGORIA	VALOR MENSAL	AUTORIZAÇÃO	OBSERVAÇÕES
	Assistente técnico	€ 86,29	Despachos do Presidente da CMG de 30/jan/2009 e 06/mar/2009	Mantem-se a atribuição do abono (de acordo com as verificações efectuadas até Abril de 2013)
	Fiscal Municipal	€ 46,78	Deliberação da CMG, de 09/mal/2005	Suplemento pago até jan/2013
	Assistente Técnico	€ 86,29	Deliberação da CMG, de 10/nov/2009	Suplemento pago até set/2012
	Técnico Superior	€ 86,29	Despacho do Presidente da CMG, de 06/mar/2009	Mantem-se a atribuição do abono (de acordo com as verificações efectuadas até Abril de 2013)
	Assistente Operacional	€ 86,29	Deliberação da CMG, de 10/nov/2009	Suplemento atribuído até jan/2011
	Assistente técnico	€ 86,29	Despacho de 2/jun/2004, da diretora regional adjunta da DRE de Lisboa	Mantem-se a atribuição do abono (de acordo com as verificações efectuadas até Abril de 2013)
	Assistente Técnica	€ 86,29	Despacho do CMG, de 10/mal/2011	Mantem-se a atribuição do abono (de acordo com as verificações efectuadas até Abril de 2013)

Fonte: Informação prestada pela Divisão de Administração e Finanças

Os trabalhadores apenas têm direito à percepção do abono para falhas quando haja desempenho efetivo de funções e enquanto se mantenham as condições de trabalho que determinaram a respetiva atribuição. O pagamento deste acréscimo remuneratório reporta-se aos dias em que os trabalhadores tenham desempenhado as funções que impliquem o manuseamento e/ou guarda de valores (v. art.º 5.º n.º 1 do DL 4/89, na atual redação).

No município da Golegã, **o abono para falhas é processado de acordo com o quadro legal em vigor** tendo sido pago unicamente nos dias de serviço efetivo das funções que conferem esse direito não sendo abonado no período de licença de férias dos trabalhadores.

O abono para falhas foi correctamente abonado, nada havendo a repor pelos trabalhadores/ a restituir ao MG, de acordo com os elementos verificados, por

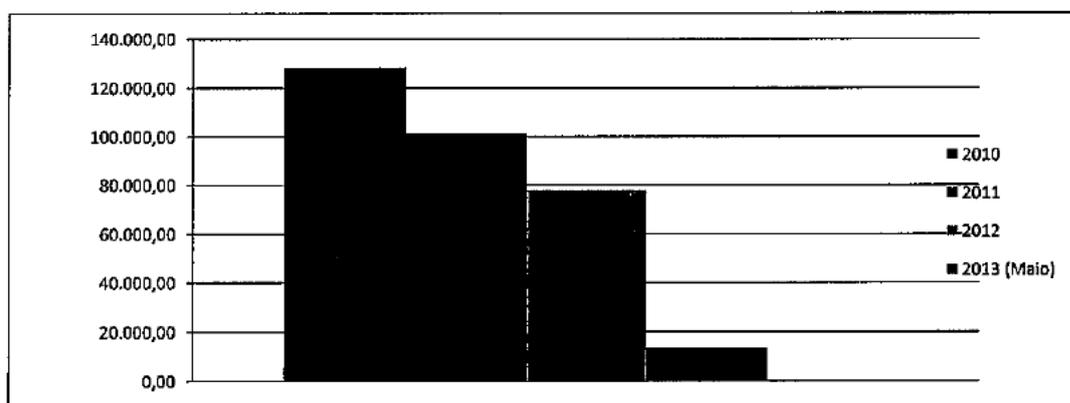
#13

amostragem.

2.2.8. TRABALHO EXTRAORDINÁRIO

2.2.8.1. No triénio em análise, regista-se um decréscimo do montante pago a título de **horas extraordinárias** que passou de € 128 280,54 €, em 2010, para € 101 070,12 €, em 2011 e 78 004,62 €, em 2012, conforme se infere do gráfico infra. (v. ponto 2.1.1.)

Figura n.º 10 - Trabalho extraordinário – Total da despesa no triénio



Fonte: Mapas controlo orçamental da despesa de 2010/2012

2.2.8.2. Tendo em conta os resultados dos testes realizados, parece-nos relevante salientar os seguintes aspetos:

a) As tarefas mais representativas desenvolvidas em trabalho extraordinário são as seguintes:

- Participação em feiras e eventos - Realização da Feira Nacional do Cavalo, Feira Internacional do Cavalo Lusitano (mês de novembro/anual), realização da Expoégua, Salão do vinho, vinagre e azeite e Mostra de Gastronomia Ribatejana (mês de maio/anual). Festejos em honra de São Pedro (anual) e Festa do Bodo, respetivamente, nos meses de julho e junho (anual).
- Serviços de Saneamento e Proteção Civil
- Serviços de Limpeza (serviços municipais)
- Piscinas Municipais (manutenção)
- Apoio ao *Sporthotel* e Centro de Estágio Desportivo
- Serviços de motorista e telefonista.

b) Através de despacho proferido no início de cada ano, o PCMG autoriza a realização de horas extraordinárias a todos os trabalhadores que venham a ser designados para o exercício das tarefas referidas em a). Previamente à realização

de eventos, tais como a Feira Nacional do Cavalo, é proferido despacho pelo PCMG onde enumera os trabalhadores que prestarão trabalho extraordinário.³⁷

- c) O recurso ao trabalho fora do período normal de trabalho por parte da autarquia e a respetiva retribuição **ocorreram, em regra, nas condições enumeradas nos artigos 161.º e 212.º da Lei n.º 59/2008**, de 11/set³⁸.

2.2.8.3. Limites à realização de horas extraordinárias

Nas situações analisadas em que o limite anual de horas extraordinárias foi ultrapassado, tais situações enquadram-se nas exceções legalmente previstas no art.º 161, n.º 2 do RCTFP, não implicando uma remuneração mensal por trabalho extraordinário superior a 60% da remuneração base dos trabalhadores, conforme impõe a referida norma legal.

2.2.8.4. Horas extraordinárias – pessoal dirigente

O MG tem vindo a compensar o pessoal dirigente pela prestação de trabalho extraordinário, o que ocorreu até março de 2013.

O PCMG ordenou a reposição dos valores indevidamente recebidos, o que pressupõe uma revisão orçamental, a aprovar pela Assembleia Municipal, em sessão a realizar em set/2013, quanto aos valores pagos em 2010, 2011 e 2012³⁹ (cf. despacho do PCMG exarado sob a Informação n.º 142/DAF, de 05/jul/2013). Quanto aos valores pagos a título de trabalho extraordinário realizado em 2013, serão os mesmos restituídos no decurso do presente ano.

O MG deverá fazer prova da restituição dos valores indevidamente pagos.

De acordo com os elementos fornecidos pela Divisão de Administração e Finanças o montante total a repor é de **€ 14 106,19** a que corresponde os valores parciais pagos a cada um dos chefes de divisão municipal, constantes do quadro infra:

³⁷ vg. Despachos n.ºs 01/10; 02/10; 03/10; 27/10; 08/11; 30/11; 31/11; 03/12; 19/12 e 03/13; Inf.ºs DOUA/2/jan/12; DOUA/4/jan/10; DIS/3/jan/10 e DIS/4/jan/10;) existindo, no entanto, autorizações individualizadas para determinado trabalhador e/ou tarefa (cf. Despachos n.ºs 24/10; 33/10; 03/11; 27/11; 29/11; 53/11; 17/12; 27/12 e 28/12; Inf.ºs DOUA/26/ago/11 e DIS/11/11).

³⁸ Diploma que aprova o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, doravante designado de RCTFP.

³⁹ Cf. Circular n.º 3/08, da DGI.

Figura n.º 11 - Trabalho extraordinário pago a dirigentes

Un: euro

Dirigente	Ano				Total
	2010	2011	2012	2013	
	1 137,18	2 588,38	2 588,67	473,06	6 787,29
		883,80			883,80
	2 136,52	1 961,59	2 004,51	332,48	6 435,1
	14 106,19				

Fonte: elementos fornecidos pela divisão de administração e finanças

A autarquia, **no exercício do contraditório**, alega que por despacho de 7/out/2013 do PCM, foi ordenado aos serviços que procedessem à elaboração de relatório referente à restituição dos valores indevidamente pagos. Nos termos deste relatório (vd. **ANEXO 29**), foram já restituídos os valores indevidamente pagos respeitantes ao ano de 2013, sendo que à data da resposta da autarquia, estavam a ser restituídos os valores referentes ao ano de 2010, tendo o Chefe da Divisão de Obras, Urbanismo e Ambiente reposto a quantia de € 242,83, em 30/set/2013 e a Chefe de Divisão de Intervenção Social, reposto a quantia de € 241,22, em 01/out/2013.

2.2.9. AJUDAS DE CUSTO E SUBSÍDIO DE TRANSPORTE

As ajudas de custo representam, no triénio, cerca de 4% da despesa relativamente aos abonos variáveis ou eventuais, o que corresponde, em valores absolutos, a **€ 15 225,97**.

- a) A autarquia **efetuou a redução do montante das ajudas de custo diárias e dos subsídios de transporte**, em conformidade com o determinado pelo artigo 4.º, n.ºs 1 e 4, do DL n.º 137/2010, de 28/dez. A análise dos boletins itinerários relativos a deslocações⁴⁰ revelou, em regra, o pagamento daqueles abonos de acordo com os ditames legais (vd. **anexos 21 a 23**).
- b) **Deslocações ao estrangeiro**. Verificou-se, em algumas situações, que nas deslocações realizadas ao estrangeiro foi descontada, sem suporte legal, uma percentagem da ajuda de custo diária, nos dias de partida e de regresso, como se fosse uma deslocação em território nacional.⁴¹

⁴⁰ Foram analisados os boletins itinerário relativos aos meses de mai/10, jun/10, out/11, ago/12, set/12, fev/13 e mar/13, dos trabalhadores e eleitos locais.

⁴¹ Vg., a deslocação à Bélgica entre os dias 26/ago/2012, às 10h e 30/ago, às 24h. No dia de regresso foi paga a percentagem de 50% de ajudas de custo. Ou, a deslocação à Rep. Checa, pela mesma dirigente, entre os dias 06/set/2012, às 11h e 10/set, às 19h. No dia de regresso foi abonado o valor correspondente a 25% das ajudas de custo, como se tratasse de deslocação em território nacional.

A autarquia não adota o regime das deslocações diárias transfronteiriças (Espanha) consagrado no Ofício Circular Conjunto n.º 1/2003, da Direção-Geral do Orçamento e da Direção-Geral da Administração Pública⁴², em que são fixadas percentagens da ajuda de custo diária em função dos períodos abrangidos pela deslocação, à semelhança do que o legislador fez para o abono de ajudas de custo nas deslocações efetuadas em território nacional (art.º 8.º do DL n.º 106/98, de 24/04). Aquando das deslocações a Espanha é abonada uma percentagem da ajuda de custo diária, nos dias da partida e do regresso, como se fosse uma deslocação em território nacional⁴³ e não a percentagem da ajuda de custo prevista no Ofício Circular Conjunto 1/2003.

No exercício do contraditório, o Sr. Presidente da CMG refere que foi ordenado aos serviços que fosse observado o disposto na lei quanto ao processamento das ajudas de custo por deslocações ao estrangeiro e que se corrigissem os pagamentos indevidamente realizados durante o actual mandato.

2.2.10. CONTRIBUIÇÕES DA ENTIDADE E DESCONTOS OBRIGATÓRIOS

As verificações efetuadas evidenciaram o **geral cumprimento do regime relativo à efetivação dos descontos obrigatórios e das contribuições devidas** sobre as remunerações pagas aos trabalhadores municipais e à sua entrega às respetivas entidades, nos prazos legais.

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

⁴² "(...) 1. Tendo em conta o disposto no diploma geral das ajudas de custo, mais concretamente no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 106/98, deverão ser pagas nas deslocações diárias ao estrangeiro, em que haja quaisquer refeições ou alojamento, as seguintes percentagens da ajuda de custo diária, observando sendo caso disso, o fuso horário do país estrangeiro:

- Se a deslocação abranger, ainda que parcialmente, o período compreendido entre as 13 e as 14 horas - 30%
- Se a deslocação abranger, ainda que parcialmente, o período compreendido entre as 20 e as 21 horas - 60%
- Se a deslocação implicar alojamento - 100%

⁴³ Vg., a deslocação a Badajoz, pelo Sr. Presidente da CMG, entre os dias 09/Jun/2010, às 20h e 10/jun, às 21h, em que é abonada uma percentagem da ajuda de custo diária, respetivamente, 75% e 50%, como se se tratasse de deslocação em território nacional. Também, na deslocação a Jerez de la Frontera, pelo Sr. Vereador António Cardoso, entre os dias 21/out/2011, às 17h e 22/out, às 19h foi paga uma percentagem da ajuda de custo diária como se tratasse de deslocação em território nacional (respetivamente, 75% e 25%).

Rendimento de Pessoas Singulares (IRS)⁴⁴.

ANEXO 24

2.2.11. PARTICIPAÇÃO NOS EMOLUMENTOS E CUSTAS

No Município não são pagos valores a título de emolumentos notariais ou participação em custas processuais.

2.3. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

2.3.1. NORMA DE CONTROLO INTERNO

2.3.1.1. A norma de controlo interno⁴⁵ é praticamente omissa no que concerne aos procedimentos de controlo a implementar na área dos recursos humanos. Apesar disso, regista-se a existência de controlo quanto à utilização do uso de telemóveis (não existindo, para já, regulamentação escrita), quanto à utilização de veículos municipais (trata-se de um manual, o qual não prevê, porém, normas de controlo quanto ao abastecimento de viaturas) e quanto à utilização e cedência das viaturas municipais de transporte coletivo de passageiros que consta de regulamento.

A área de recursos humanos, inserida na Divisão Municipal de Administração e Finanças, é assegurada unicamente por dois coordenadores técnicos, o que dificulta a existência de segregação de funções e rotação de pessoal no tratamento de tarefas potencialmente conflitantes.

Verifica-se que os serviços de recursos humanos funcionam em articulação com a contabilidade, serviço a quem compete nesta área (unicamente) o processamento e pagamento de despesas.

O Sr. Presidente da CMG, **no exercício do contraditório**, manifestou concordância com as conclusões e recomendações constantes do relatório, a propósito desta matéria. Informa que foi ordenado aos serviços que procedessem à elaboração de regulamentação referente à atribuição de telemóveis e controlo da sua utilização, designadamente, mediante a fixação de *plafonds* para a respetiva despesa e monitorização dos consumos efetuados. Foi ainda determinada a elaboração de regulamentação referente ao controlo do abastecimento de combustível dos veículos municipais.

⁴⁴ Cfr. artigos 77.º e 78.º da LVCR; 43.º e 113.º a 115.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social; 5.º e 6.º-A do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo DL n.º 487/72, de 9/dez; 98.º e seguintes do Código do IRS; 46.º e 48.º do DL n.º 118/83, de 25/fev.

⁴⁵ O SCI foi aprovado pela CMG, a 04/set/2002

2.3.2. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO REMETIDA À DGAL

Para efeitos de acompanhamento da evolução das despesas com pessoal, as autarquias locais devem remeter, periodicamente⁴⁶, à DGAL a informação constante do n.º 5 do artigo 50.º da Lei n.º 2/2007, de 15/jan⁴⁷.

A autarquia respeitou a indicada periodicidade para efeitos de remessa da informação em causa, tendo sido comunicados despesas com pessoal, o número de entradas e saídas de pessoal ao serviço (incluindo contratos de prestação de serviços e respetiva despesa) bem como, informação quanto à redução do número de trabalhadores.

A autarquia prestou informação à DGAL quanto à aprovação da adequação da sua estrutura orgânica à Lei n.º 49/2012, enviando cópia das deliberações da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal, nos termos do art.º 25.º, n.º 2 deste diploma legal.

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

Este plano foi aprovado pelo executivo em 19/abr/2010, conforme Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, e remetido aquele órgão.

O Plano ainda não foi sujeito a qualquer revisão, embora o Sr. Presidente da CMG, **no exercício do contraditório**, tenha informado que foi ordenada a revisão do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

⁴⁶ Trimestralmente até junho de 2010 e mensalmente, por força do artigo 10.º, n.º 6 da Lei 12-A/2010, de 30/jun, a partir de julho de 2010 (cf. ainda o disposto no n.º 4 do artigo 20.º desta Lei).

⁴⁷ Diploma que aprovou a Lei das Finanças Locais, sendo que essa obrigação foi reiterada nos diplomas sobre a execução orçamental de cada ano – cfr. artigo 70.º, n.º 1 do DL n.º 69-A/2009, de 24/mar; artigo 75.º, n.º 2 do DL 72-A/2010, de 18/jun, artigo 64.º do DL 29-A/2011, de 01/mar, e artigo 69.º, n.º 3 do DL 32/2012, de 13/fev.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

3.1. CARACTERIZAÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL E DOS RECURSOS HUMANOS DO MUNICÍPIO

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.1.1. No triénio 2010/2012, as despesas com pessoal representaram 32% do total da despesa municipal e 51% da despesa corrente da CMG e registaram um decréscimo de cerca de 9% .	2.1.1. e 2.1.1.1.	
3.1.2. Entre as despesas de pessoal, assumiram especial peso as relativas às remunerações certas e permanentes (cerca de 79%) que registaram uma diminuição, no triénio, em termos absolutos, de € 283 207,0.	2.1.1.1.	
3.1.3. Por sua vez, as despesas com a segurança social representaram 16% do total das despesas com pessoal , registando um decréscimo de cerca de 17% , no mesmo período, a que correspondem, em termos absolutos, cerca de € 67719 .	2.1.1.3.	
3.1.4. Os abonos variáveis e eventuais representam cerca de 5% da despesa com pessoal , os quais também decreceram entre 2010 e 2012 cerca de 38% (€ 57 365,17) .	2.1.1.4.	
3.1.5. O peso da despesa relativa a remunerações certas e permanentes do pessoal em regime de contrato trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, na despesa total com pessoal, aumentou, entre 2010 e 2012, cerca de 12% .	2.1.1.2.	
3.1.6. O número de trabalhadores diminuiu, no triénio, cerca de 5% (passou de 152, para 144) . Daquele total de trabalhadores, 23% (35 trabalhadores, no final de 2012) encontrava-se afeto à área da Educação .	2.1.2.1. 2.1.2.2.	
3.1.7. A taxa de cobertura de entradas por saídas aumentou no triénio, registando uma variação de 44% , em 2010, para 75% ,	2.1.2.3.	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
em 2012.		
3.1.8. Em termos de categoria/função, no final de 2012, os assistentes operacionais representavam 67% dos trabalhadores , enquanto os técnicos superiores e os assistentes técnicos , pesavam, respetivamente, 7% e 18% .	2.1.2.5.	

3.2. AVALIAÇÃO DA ATUAÇÃO DO MUNICÍPIO NO PLANO DA LEGALIDADE E REGULARIDADE DAS DESPESAS COM PESSOAL

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.2.1.0 MG deu cumprimento, em geral, à obrigatoriedade de redução das remunerações, em 2010, 2011 e 2012.	2.2.1.1.	
3.2.2. Verifica-se, no entanto, o abono incorreto das despesas de representação aos autarcas em regime de permanência, desde junho de 2010, pelo facto de não se ter em consideração que o montante dessas despesas, calculado de acordo com o seu regime geral (a sua indexação ao vencimento dos eleitos locais), era inferior ao que vinha sendo abonado anteriormente, de que resultou o pagamento indevido de € 1 613,14 (até jul/2013).	2.2.1.3.	A) Que a CMG promova a reposição dos montantes indevidamente pagos, a título de despesas de representação , aos eleitos locais em regime de permanência, conforme decorre da intenção manifestada em sede de contraditório institucional consubstanciado no despacho n.º 12/2013 do PCM de 7/out/2013.
3.2.3. A redução em causa não incidiu, no caso dos eleitos locais (presidente e três vereadores em regime de tempo inteiro) sobre o subsídio de férias pago no mês de junho de 2010, tendo, em consequência, sido paga a mais, àqueles eleitos locais, a importância global de € 519,01.	2.2.1.2.	B) Que a CMG promova a reposição dos montantes indevidamente pagos, a título de subsídio de férias , conforme decorre da intenção manifestada em sede de contraditório institucional consubstanciado no despacho n.º 13/2013 do PCM de 7/out/2013
3.2.4. O requerimento de um trabalhador, engenheiro técnico a exercer funções na Divisão de Obras, Urbanismo e Ambiente para o exercício de funções em regime de acumulação, não foi reapreciado ao abrigo do art.º 28.º da Lei n.º 12-A/2008, na redação da Lei n.º 34/2010, de 02/set.	2.2.2.	C) A autorização para acumulação de funções deve ser apreciada, o pedido só pode ser admitido caso o trabalhador demonstre que as funções privadas não são dirigidas ao mesmo círculo de destinatários das funções públicas desempenhadas, o que decorre do contraditório institucional.
3.2.5. O Município tem vindo a respeitar as restrições legais em matéria de admissão de trabalhadores.	2.2.3.1. a 2.2.3.3.	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.6. O órgão executivo não delibera, nos termos do art.º 5.º, n.º2, alínea a), quanto ao montante máximo com o recrutamento de trabalhadores necessários à ocupação de postos de trabalho previstos, e não ocupados, nos mapas de pessoal, aprovados.</p>	2.2.3.1.	
<p>3.2.7. O aviso de abertura do procedimento concursal comum para contratação em regime de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado de um técnico superior de desporto, ao restringir o recrutamento aos titulares da licenciatura em "Educação Física e Desporto", afasta, em violação do princípio da igualdade, os candidatos que provaram possuir, mediante apresentação dos respetivos planos curriculares, formações académicas que, embora com designações diferentes da imposta, se mostram adequadas ao exercício da atividade que caracteriza o posto de trabalho a prover.</p> <p>Não foram observados os princípios da igualdade, do direito de acesso à função pública, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé.</p>	2.2.3.4.	
<p>3.2.8. O MG tem observado a proibição de valorizações remuneratórias em 2011, 2012 e 2013 estabelecida pelas Leis que aprovaram os Orçamentos de Estado para estes anos.</p>	2.2.4.	
<p>3.2.9. Os contratos de aquisição de serviços, nas modalidades de avença e tarefa celebrados com pessoas singulares, foram objeto de parecer prévio vinculativo por parte do órgão executivo relativamente à verificação do requisito de que se trata da execução de trabalho não subordinado, para a qual se revele inconveniente o recurso a qualquer modalidade de relação jurídica de emprego público, nos termos legais.</p> <p>Os contratos com pessoas coletivas celebrados pelo município dizem respeito, unicamente, à prestação de serviços no âmbito das AEC. Estes contratos foram autorizados pelo órgão executivo e com o fundamento de que o perfil obrigatório dos candidatos, não se coaduna com a formação</p>	2.2.5.	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
dos técnicos da autarquia.		
<p>3.2.10. Atento o disposto no art.º 27.º e art.º 75.º da LOE2013, a redução remuneratória dos contratos de prestação de serviços apenas ocorre quando está em causa a celebração/renovação de contratos com o mesmo objeto e, ou contraparte (não era aplicável a redução remuneratória do contrato celebrado com um trabalhador, de montante superior a € 1500,00, porquanto não está em causa a celebração de contrato com o mesmo objeto e, ou contraparte).</p>	2.2.5.4.	<p>D) A redução remuneratória dos contratos de prestação de serviços, cujo valor é superior a € 1 500,00, só é aplicável quando está em causa a celebração ou renovação de contrato com o mesmo objeto e, ou contraparte, o que não acontecia no caso, pelo que foi indevida a redução. No entanto, em sede de contraditório institucional foi declarado que se iria proceder à reposição do montante indevidamente reduzido.</p>
<p>3.2.11. O contrato de prestação de serviços, na modalidade de avença, celebrado com a médica veterinária,</p> <p>visa o exercício das funções definidas no DL n.º 116/98, de 5/mai. Ou seja, está em causa o exercício dos poderes da autoridade sanitária veterinária concelhia definidos naquele diploma legal, mas, também, o exercício de funções em regime de subordinação hierárquica relativamente ao Presidente da Câmara Municipal que tal diploma prevê.</p> <p>O contrato em causa, outorgado a 3 de Maio de 2013 é nulo, nos termos do art.º 36.º da Lei n.º 12-A/2008, por violação do disposto no art.º 35.º, n.º 2, alínea a) do referido diploma legal.</p>	2.2.5.6.	
<p>3.2.12. O contrato de prestação de serviços, na modalidade de avença, celebrado com</p> <p>visa atividades de coordenação de trabalhadores, programação e organização de tarefas e controlo dos trabalhos executados os quais, atenta a respetiva natureza, são desenvolvidas com carácter de permanência e não visam a prestação de um resultado.</p> <p>É, assim, nulo, por violação do disposto no art.º 35.º, n.º 2, alínea a) da Lei n.º 12-A/2008, nos termos do art.º 36.º deste diploma legal, o referido contrato de prestação de serviços.</p>	2.2.5.7.	



CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.13. Em matéria de pagamento de horas Extraordinárias, o MG compensou, até mar/2013, o pessoal dirigente pela prestação de trabalho extraordinário, o que determinou o pagamento indevido de € 14 106,19.</p> <p>Verificando-se que o PCMG ordenou a reposição dos valores indevidamente recebidos, deverá o Município demonstrar que a devolução ocorreu.</p>	2.2.8.4.	<p>E) A autarquia deverá demonstrar em sede contraditório institucional, ter promovido a reposição dos montantes indevidamente pagos, o que se está a verificar.</p>
<p>3.2.14. No processamento dos abonos de ajudas de custo (deslocações ao estrangeiro) foram detetadas situações em que ocorre a redução, sem suporte legal, da percentagem diária da ajuda de custo nos dias de partida e regresso (como se de uma deslocação em território nacional se tratasse).</p> <p>A CMG não adota o regime das deslocações diárias transfronteiriças (Espanha) consagrado no Ofício Circular Conjunto n.º 1/2003, da Direção-Geral do Orçamento e da Direção-Geral da Administração Pública em que são fixadas percentagens da ajuda de custo diária em função dos períodos abrangidos pela deslocação, à semelhança do que o legislador fez para o abono de ajudas de custo nas deslocações efetuadas em território nacional (a percentagem fixada é, contudo, diferente).</p>	2.2.9.	<p>F) Que a CMG observe o disposto na lei quanto ao processamento das ajudas de custo por deslocações ao estrangeiro, corrigindo os pagamentos, indevidamente realizados, como parece decorrer da intenção manifestada em sede de contraditório institucional.</p>
<p>3.2.15. Cumprimento do regime relativo à efetivação dos descontos obrigatórios e das contribuições devidas sobre as remunerações pagas aos trabalhadores municipais e à sua entrega às respetivas entidades, nos prazos legais.</p>	2.2.10.	
<p>3.2.16. A autarquia prestou informação à DGAL, nos termos do art.º 25.º, n.º 2 da Lei n.º 49/2012, de 29/ago, quanto à aprovação da adequação da sua estrutura orgânica à referida Lei n.º 49/2012, enviando cópia das deliberações da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal.</p>	2.3.2.	

3.3. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.3.1. A norma de controlo interno é praticamente omissa no que concerne aos procedimentos de controlo a implementar na área dos recursos humanos. Apesar disso, regista-se a existência de controlo quanto à utilização do uso de telemóveis (não existindo, para já, regulamentação escrita), quanto à utilização de veículos municipais (trata-se de um manual, o qual não prevê, porém, normas de controlo quanto ao abastecimento de viaturas) e quanto à utilização e cedência das viaturas municipais de transporte coletivo de passageiros que consta de regulamento.</p>	<p>2.3.1.1.</p>	<p>G) Deverá a CMG aprovar regulamentação acerca de atribuição de telemóveis, controlo da sua utilização, designadamente, mediante a fixação de <i>plafonds</i> para a respectiva despesa e monitorização dos consumos efetuados, o que parece decorrer da intenção manifestada em sede de contraditório institucional.</p> <p>H) O regulamento sobre as condições de utilização de veículos municipais deve prever normas de controlo quanto ao abastecimento de combustível, o que parece decorrer da intenção manifestada em sede de contraditório institucional.</p>
<p>3.3.2. A CMG aprovou em 23/dez/2009 o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, o qual ainda não foi objeto de revisão.</p>	<p>2.3.3.</p>	<p>I) Deverá a autarquia proceder à revisão do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção.</p>



4. PROPOSTAS

4.1. Atento todo o exposto, propõe-se a remessa deste Relatório e respetivos Anexos ao Presidente da CMG, com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos do previsto no n.º 2, al. o), do art. 35.º do anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12/set.

4.2. Que a Câmara Municipal, no prazo de 60 dias a contar da data da receção deste relatório, informe a IGF, sobre o estado de implementação das recomendações efetuadas, juntando evidência documental, nos casos em que tal se justifique, à exceção daquelas cujo cumprimento já foi evidenciado pela autarquia.

A Equipa,

Anabela Bastos
Chefe de Equipa

Ana Firmino
Inspetora

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Evolução das Despesa com Pessoal e aquisições de serviços – 2010/2012
Anexo 2	Execução Orçamental das Despesas com Pessoal - 2010/2012
Anexo 3	Indicadores Orçamentais - 2010/2012
Anexo 4	Evolução das Despesas com Pessoal – análise comparativa 2011/2012
Anexo 5	Análise do Balanço Social – Estrutura dos trabalhadores por relação jurídica/cargo/carreiras
Anexo 6	Análise do Balanço Social – admissões e saídas de pessoal
Anexo 7	Reduções de cargos dirigentes
Anexo 8	Redução de trabalhadores em 2012 e 2013
Anexo 9	Reduções remuneratórias dos eleitos locais – cálculo das diferenças
Anexo 10	Reduções remuneratórias dos eleitos locais – cálculo das diferenças
Anexo 11	Reduções remuneratórias dos eleitos locais – cálculo das diferenças
Anexo 12	Reduções remuneratórias dos eleitos locais – cálculo das diferenças
Anexo 13	Reduções remuneratórias dos eleitos locais – cálculo das diferenças
Anexo 14	Reduções remuneratórias dos eleitos locais – cálculo das diferenças
Anexo 15	Reduções remuneratórias dos eleitos locais – cálculo das diferenças
Anexo 16	Reduções remuneratórias dos eleitos locais – cálculo das diferenças
Anexo 17	Reduções remuneratórias dos eleitos locais – cálculo das diferenças
Anexo 18	Apuramento de um dos subsídios a abonar em frações mensais

Anexo 19	Apuramento de um dos subsídios a abonar em frações mensais
Anexo 20	Apuramento de um dos subsídios a abonar em frações mensais
Anexo 21	Ajudas de custo e subsídios de transporte – valores pagos
Anexo 22	Ajudas de custo e subsídios de transporte – valores pagos
Anexo 23	Ajudas de custo e subsídios de transporte – valores pagos
Anexo 24	Apuramento dos descontos sobre as remunerações dos trabalhadores – Abr/10
Anexo 25	Apuramento da sobretaxa extraordinária Nov/11
Anexo 26	Documentos relativos ao procedimento concursal para Técnico Superior de Desporto
Anexo 27	Documentos relativos ao contrato de prestação de serviços na modalidade de avença celebrado
Anexo 28	Documentos relativos ao contrato de prestação de serviços na modalidade de avença celebrado
Anexo 29	Procedimento de contraditório formal – Resposta da entidade