



inspeccãogeral.finanças

acrescentar **V**alor à gestão pública

CONTROLO DAS DESPESAS COM PESSOAL

Auditoria ao Município de Santo Tirso

Proc. n.º 2012/109/A3/633

Relatório n.º 1763/2012

Dezembro de 2012

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
ENTIDADES AUDITADAS	Município de Santo Tirso
FUNDAMENTO	Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças de 2012
ÂMBITO	Anos de 2009 a 2012 e o 1.º Semestre de 2012.
OBJECTIVOS	<p>Objetivo geral: Controlo da atuação do Município no domínio das despesas com pessoal tendo em conta a sua legalidade e regularidade.</p> <p>Objectivos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✦ Caracterização das despesas com pessoal do Município, bem como dos seus recursos humanos, tendo em conta as atividades desenvolvidas diretamente pelos serviços municipais; ✦ Avaliação da atuação do Município no plano da legalidade e regularidade no âmbito das despesas com pessoal, quanto à observância de aspetos-chave do quadro normativo aplicável, nomeadamente em sede dos procedimentos instituídos nas seguintes vertentes: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Reduções remuneratórias; ✓ Admissões de pessoal; ✓ Valorizações remuneratórias; ✓ Aquisição de serviços; ✓ Acumulação de funções; ✓ Contribuições e descontos obrigatórios; ✓ Ajudas de custo e subsídios de transporte; ✓ Trabalho extraordinário; ✓ Participação nos emolumentos e custas; e ✓ Envio de informação sobre despesas com pessoal da Autarquia à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL). ✦ Avaliação do sistema de controlo interno instituído no Município no domínio das despesas com pessoal.
METODOLOGIA	A metodologia utilizada correspondeu à delineada no guião para o 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 e questionários.
CONTRADITÓRIO	Foi assegurado o procedimento de contraditório formal, através do envio do projeto de relatório à entidade auditada, cuja resposta foi recebida na IGF em dez/2012.
CICLO DE REALIZAÇÃO	Jun/2012 a nov/2012
DIRECÇÃO	IFD Ana Paula Barata Salgueiro
EQUIPA	<p>Coordenação: CdE Belmiro Morais.</p> <p>Execução: Inspetora Helena Águas dos Santos</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.min-financas.pt>.

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



PARECER:

*À consideração do senhor
Inspector-Geral, com o
meu acerto.*

O Subinspector-Geral



Mário Tavares da Silva

2013.07.03

Concordo.

À consideração superior.

IGF, 2 Jun 2013

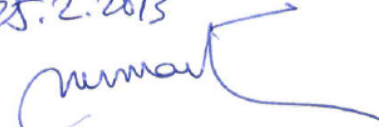
Ana Paula B. Salgueiro

ANA PAULA B. SALGUEIRO
INSPECTORA DE FINANÇAS DIRECTORA

DESPACHO:

*Amenda.
À consideração de S. Ex.º o Secretário
de Estado de Orçamentos.*

25.2.2013



JOSE MARIA LEITE MARTINS
Inspector-Geral

Relatório N.º 1763/2012

Processo n.º 2012/109/A3/633

**CONTROLO DAS DESPESAS COM PESSOAL
- AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE SANTO TIRSO**

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Tendo em conta as evidências obtidas (vd. **Anexos 1 a 28**), a análise e avaliação das mesmas e os resultados do procedimento de contraditório (vd. **Anexos 29 e 30**), as principais conclusões desta auditoria, que abrangeu os exercícios de 2009/2011 e o 1.º semestre de 2012, são, em síntese, as seguintes:

1.1. As despesas com pessoal, no montante global de M€ 33, assumiram, no triénio 2009/2011, uma expressão significativa nas despesas do Município, representando 25% do total da despesa municipal e 42% da despesa corrente, e registaram um aumento de 1,4%.

1.1.1. Nas despesas com pessoal assumiram especial peso as relativas às remunerações certas e permanentes, que se mantiveram sem alterações relevantes no mesmo período (variação de 0,2%), ao representaram 80% das despesas com pessoal.

1.1.2. As restantes despesas com pessoal respeitaram a encargos com a segurança social (17%), que cresceram 12%, e a abonos variáveis e eventuais (3%), que diminuíram 18%.

1.2. O número de trabalhadores ao serviço da Câmara Municipal diminuiu 4% entre 2009 e 2011, passando de 729 para 699.

1.3. A atuação do Município de Santo Tirso no plano da legalidade e regularidade evidenciou diversas deficiências quanto à observância de alguns aspetos-chave do quadro jurídico aplicável em matéria de despesas com pessoal, mormente no que respeita a reduções remuneratórias, acumulação de funções, aquisição de serviços, trabalho extraordinário e ajudas de custo.

1.3.1. A autarquia local, no cálculo das despesas de representação dos eleitos locais, que estão indexadas às suas remunerações, não teve em consideração a redução operada nestas desde jun/2010, donde resultou o pagamento indevido de € 3 855,11.

1.3.2. Em 2010 não foi aplicada a redução de 5% incidente sobre as remunerações dos eleitos em regime de permanência e membros do Gabinete de Apoio do Presidente e Vereadores, em relação ao subsídio de Natal e quanto às reduções remuneratórias, previstas na LOE2011, nem sempre teve

Crescimento de 1,4% da despesa com pessoal, entre 2009 e 2011, apesar dos abonos variáveis e eventuais terem diminuído 18% e dos recursos humanos terem registado uma diminuição de 4%

Cálculo das despesas de representação dos eleitos locais sem ter em consideração a redução operada no respetivo vencimento

Erros diversos na aplicação das reduções remuneratórias em 2010 e 2011

presente o regime aplicável às diferentes situações, **de que resultou o pagamento, a mais, de € 5 612,48, e, a menos, de € 1 928,15.**

1.3.3. Um aposentado da Caixa Geral de Aposentações exerceu funções públicas no MST, no âmbito de contratos de prestações de serviços, sob a forma de avença, celebrados, primeiro, com esse aposentado, e, depois com a sociedade unipessoal, de que era sócio, sem que haja evidência de ter optado e de ter sido sujeito à redução a 1/3 da pensão ou da remuneração mensal referente àqueles contratos, após a entrada em vigor do DL n.º 179/2005.

Para além disso, **a partir de 2011, cumulou a pensão com a referida remuneração, apesar de apenas poder optar por uma dessas verbas.**

Acresce que as funções exercidas, como comandante do Serviço de Polícia Municipal, através da mencionada prestação de serviços, deviam ter sido asseguradas através de contrato de trabalho em funções públicas.

1.3.4. A autarquia, com referência aos contratos de aquisição de serviços celebrados ou renovados em 2011, sujeitos a parecer prévio e a redução, nos termos da LOE2011, apenas emitiu oportunamente aquele parecer e procedeu à aplicação da redução remuneratória em relação aos contratos celebrados com pessoas singulares.

A omissão do parecer e da redução em relação à maioria dos restantes contratos (celebrados com pessoas coletivas), foi motivada por deficiente interpretação do quadro legal, tendo a CMST diligenciado "a posteriori" a "regularização" dessas omissões.

1.3.5. Na aplicação da redução remuneratória aos contratos celebrados ou renovados em 2012 com o mesmo prestador de serviços, a CMST não teve em consideração, em relação a cada contrato, o valor do conjunto dos contratos com esse prestador de serviços.

1.3.6. A CMST manteve ao seu serviço, entre mai/2010 e jul/2012, nove trabalhadores sem contrato escrito e sem terem sido objeto de qualquer procedimento pré-contratual, pelo que as despesas realizadas, no montante global de € 59 442,34, são ilegais.

1.3.7. Foi pago trabalho extraordinário, para além do limite

Irregularidades em matéria de acumulação da pensão com a remuneração por prestação de serviços que deviam ser asseguradas através de contrato de trabalho

Não sujeição, em momento adequado, das aquisições de serviços a pessoas coletivas, a parecer prévio e a redução do seu valor.

Incorreta aplicação da redução do valor das aquisições de serviços em 2012

Existência de pessoal a exercer funções públicas sem contrato

Pagamento indevido de trabalho

legal de 60%, nos montantes de € 10 267,68, € 1 291,13 e € 3 462,54, em 2009, 2010 e 2011, respetivamente.

extraordinário

1.3.8. Foi autorizado e pago indevidamente trabalho extraordinário, no montante de € 6 067,67 e € 1 091,36, a dirigente municipal e a membro do GAP da Vereação.

Não atualização do subsídio de turno

1.3.9. Não foi atualizado, desde 2009, o valor do subsídio de turno em relação a alguns trabalhadores, de que resultou o pagamento a menos de € 2 095,51.

1.3.10. No processamento dos abonos de ajudas de custo e subsídio de transporte foram detetadas, diversas ilegalidades, insuficiências e/ou irregularidades, designadamente, o pagamento de € 5 255,66, referentes a deslocações que não foram realizadas.

Abono ilegal de ajudas de custo e subsídio de transporte

1.3.11. O abono para falhas foi abonado indevidamente nos dias de faltas e férias dos trabalhadores, pelo que as despesas em causa, estimadas em cerca de € 3 600, com referência às férias dos anos de 2009 a 2011, são ilegais.

Abono indevido de subsídio de turno nas férias e faltas

1.4.O sistema de controlo interno apresenta fragilidades diversas, para além das insuficiências já referidas em sede de trabalho extraordinário, ajudas de custo e despesas com transportes, designadamente:

- Insuficiências de parametrização da aplicação informática;
- Falta de instituição do procedimento de aprovação do plano anual de férias dos eleitos locais (incluindo alterações a esse plano), pelo que os Serviços nem sempre dispuseram de informação que lhes permitisse proceder, nomeadamente, ao desconto do subsídio de refeição em relação aos dias em que aqueles estiveram de férias por falta de informação nesse sentido;
- Concentração no mesmo trabalhador das funções de processamento dos vencimentos e abonos, apuramento dos valores a processar e controlo da assiduidade dos trabalhadores, à revelia do princípio da segregação de funções;
- Erros de digitação, aquando do carregamento da informação respeitante a remunerações na aplicação informática de pessoal;
- Omissão nos mapas relativos à "Situação dos Contratos", que integram as contas de gerência, da maioria dos contratos de aquisição de serviços;
- Inexistência de regulamento sobre a atribuição e utilização de aparelhos para comunicações móveis; e
- Falta de monitorização do Plano de Gestão de Riscos e Infrações Conexas (PGRIC).

Fragilidades diversas do sistema de controlo interno e falta de monitorização do Plano de Gestão dos Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

Necessidade de maior rigor em termos de cumprimento da legalidade e

2. Face ao diagnóstico obtido, formula-se um conjunto de

recomendações dirigidas ao Município de Santo Tirso, tendentes a alterar, melhorar ou regularizar as situações verificadas, com particular destaque para as vertentes da legalidade e regularidade.

No âmbito do procedimento de contraditório, **o Município auditado acolheu grande parte das conclusões e recomendações** constantes do projeto de relatório, tendo ainda dado conta de diversas diligências já encetadas pelos serviços municipais no sentido da regularização de algumas situações e da implementação da maioria das recomendações.

Quanto às conclusões e recomendações não acolhidas pelo Município de Santo Tirso, as alegações em sede do procedimento de contraditório limitam-se a repetir argumentos já suscitados no decurso das verificações e devidamente valorados e rebatidos no projeto de relatório, **não existindo, nessa medida, razões para alterar a generalidade dessas conclusões e recomendações, por motivos de ordem técnica, conforme mapa que apresentamos de seguida.**

Sublinhe-se ainda que **algumas matérias, por indiciarem irregularidades financeiras, foram objeto de contraditório pessoal e de tratamento em informação autónoma para efeitos do seu encaminhamento para o Ministério Público junto do Tribunal de Contas.**

regularidade

Acolhimento da maioria das recomendações pelo Município auditado

Manutenção da generalidade das conclusões e recomendações constantes do projeto de relatório

Existência de indícios de irregulares financeiras

**QUADRO SÍNTESE DOS RESULTADOS DA AUDITORIA EM QUE SE REGISTRAM
DIVERGÊNCIAS DE NATUREZA TÉCNICA**

OBSERVAÇÕES/CONCLUSÕES	Ref. Item	RECOMENDAÇÕES	Ref. Item	POSIÇÃO DA ENTIDADE AUDITADA (Anexo 29)	POSIÇÃO DA IGF (Anexo 30)	VALOR CORREÇÕES (MIL €)
A autarquia local, no cálculo das despesas de representação dos eleitos locais, que estão indexadas às suas remunerações, não teve em consideração a redução operada nestas desde jun/2010, donde resultou o pagamento indevido de € 3 855,11.	3.2.2., 2.2.4.1.2. e 2.2.4.3.1.1.	Que a CMST promova a reposição pelos eleitos locais das verbas que lhes foram pagas indevidamente.	3.B)	Discordância com conclusão ^a	Manutenção da conclusão - Cfr. item 2.2. §1	m€ 3,9
Um aposentado da Caixa Geral de Aposentações exerceu funções públicas no MST, como comandante do Serviço de Polícia Municipal, através de contratos de prestações de serviços, sob a forma de avença, celebrados, primeiro, com esse aposentado, e, depois com a sociedade unipessoal, de que era sócio, apesar daquelas funções deverem ser asseguradas através de contrato de trabalho em funções públicas.	3.2.4. e 2.2.4.3.1.3.	Prejudicada, por resolução do contrato de aquisição de serviços		Discordância com conclusão ^a	Manutenção da conclusão - Cfr. item 2.2. §2	
Foi realizado e pago trabalho extraordinário, para além do limite legal de 60%, nos anos de 2009 a 2011. Dessa despesa, cerca de m€ 10,2 estiveram	3.2.9., 2.2.7.1.3. e 2.2.7.1.4.	Que a CM passe a respeitar os limites legais do trabalho extraordinário.	3.H)	Discordância com conclusão ^a	Manutenção da conclusão - Cfr. item 2.2. §3	m€ 15



Inspeção geral.finanzeas

Controlo das Despesas com Pessoal - Auditoria ao Município de Santo Tirso

Relatório n.º 1763/2012

OBSERVAÇÕES/CONCLUSÕES	Ref. Item	RECOMENDAÇÕES	Ref. Item	POSIÇÃO DA ENTIDADE AUDITADA (Anexo 29)	POSIÇÃO DA IGF (Anexo 30)	VALOR CORRECCÕES (MIL €)
relacionados com a preparação de atos eleitorais ocorridos em 2009 e 2011.						
Foi autorizado e pago indevidamente trabalho extraordinário a dirigente municipal e a membro do GAP da Vereação.	3.2.10., 2.2.7.1.6. e 2.2.7.1.7.	Que a CM deixe de abonar trabalho extraordinário a dirigentes e membros dos GAP.	3.I)	Discordância com conclusão a	Manutenção da conclusão - Cfr. item 2.2. §4	m€ 7,2

ÍNDICE

ÍNDICE DE FIGURAS	12
1. INTRODUÇÃO.....	13
1.1. FUNDAMENTO	13
1.2. OBJETIVOS	13
1.3. ÂMBITO	14
1.4. METODOLOGIA	14
1.5. CONSTRANGIMENTOS.....	15
1.6. CONTRADITÓRIO	15
2. RESULTADOS DA AUDITORIA	17
2.1. CARACTERIZAÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL E DOS RECURSOS HUMANOS DO MUNICÍPIO	17
2.1.1. ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL.....	17
2.1.1.1. EM TERMOS GLOBAIS.....	17
2.1.1.2. REMUNERAÇÕES CERTAS E PERMANENTES	19
2.1.1.3. SEGURANÇA SOCIAL	20
2.1.1.4. ABONOS VARIÁVEIS OU EVENTUAIS	21
2.1.1.5. INDICADORES	22
2.1.2. EVOLUÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS.....	22
2.2. CONTROLO DA LEGALIDADE DAS DESPESAS COM PESSOAL	23
2.2.1. MAPAS DE PESSOAL	23
2.2.2. DESPESA COM NOVAS ADMISSÕES, ALTERAÇÕES DE POSICIONAMENTO REMUNERATÓRIO E PRÉMIOS DE DESEMPENHO.....	24
2.2.3. RECRUTAMENTO DE PESSOAL	26
2.2.4. APLICAÇÃO DAS MEDIDAS DE CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL.....	27
2.2.4.1. LEIS N.ºS 12-A/2010, DE 30/JUN, E 47/2010, DE 07/SET	27
2.2.4.2. DL N.º 137/2010, DE 28/DEZ.....	29
2.2.4.3. RESTRIÇÕES REMUNERATÓRIAS DECORRENTES DA LOE2011 E 2012.....	30
2.2.4.3.1. RESTRIÇÕES REMUNERATÓRIAS	30
2.2.4.3.2. CONTRATOS DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS.....	36
2.2.5. PRESTADORES DE SERVIÇO SEM TÍTULO CONTRATUAL.....	40
2.2.6. SUBSÍDIO DE REFEIÇÃO	43
2.2.7. ABONOS VARIÁVEIS E EVENTUAIS	43
2.2.7.1. TRABALHO EXTRAORDINÁRIO	44
2.2.7.2. SUBSÍDIO DE TURNO	50
2.2.7.3. AJUDAS DE CUSTO E SUBSÍDIO DE TRANSPORTE.....	51
2.2.7.4. ABONO PARA FALHAS	55

2.2.7.5.	COMPENSAÇÃO PELA CADUCIDADE DOS CONTRATOS	56
2.2.8.	CONTRIBUIÇÕES DA ENTIDADE E DESCONTOS OBRIGATÓRIOS	57
2.2.9.	ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES E REMUNERAÇÕES	58
2.2.9.1.	POR ELEITOS LOCAIS	58
2.2.9.2.	POR TRABALHADORES	58
2.2.10.	CONTABILIZAÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL	60
2.2.11.	OBRIGAÇÕES DE COMUNICAÇÃO DA INFORMAÇÃO SOBRE PESSOAL À DGAL	60
2.2.11.1.	SIIAL	60
2.2.11.2.	BALANÇOS SOCIAIS	61
2.3.	SISTEMA DE CONTROLO INTERNO	61
3.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	65
4.	PROPOSTAS	73
	LISTA DE ANEXOS	74

AS.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

€	Euro
ADSE	Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas
AEC	Atividades de Enriquecimento Curricular
AM	Assembleia Municipal
Art.	Artigo
BS	Balanço Social
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CCP	Código da Contratação Pública
Cfr.	Conforme ou confronto
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CM	Câmara Municipal
CMST	Câmara Municipal de Santo Tirso
CNO	Centro das Novas Oportunidades
DA	Departamento Administrativo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGAP	Direção-Geral da Administração Pública
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
Dr.	Doutor
DRH	Divisão de Recursos Humanos
EA	Estatuto da Aposentação
EEL	Estatuto dos Eleitos Locais
FAQ	Frequently Asked Questions
GAP	Gabinete de Apoio Pessoal
i.e.	Isto é
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LAL	Lei das Autarquias Locais
LEOE	Decreto-Lei que estabelece as normas de Execução do Orçamento do Estado
LOE	Lei do Orçamento de Estado
LOPTC	Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas
LVCR	Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações
MST	Município de Santo Tirso

p.p.	Pontos percentuais
PA	Plano de Atividades
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PCMST	Presidente da Câmara Municipal de Santo Tirso
PGR	Procuradoria-Geral da República
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PSP	Polícia de Segurança Pública
RCI	Regulamento de Controlo Interno
RCTFP	Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas
RTIM	Remuneração Total Ilíquida Mensal
SATAPOCAL	Subgrupo de Apoio Técnico na Aplicação do POCAL
SIIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
SMEAS	Serviços Municipalizados de Eletricidade, Água e Saneamento
SS	Segurança Social
TE	Trabalho Extraordinário
Un:	Unidade
V.g.	Verbis gratia

ÍNDICE DE FIGURAS

Gráficos

Gráfico n.º 1 – Estrutura e evolução das despesas com pessoal (2009/2011)

Gráfico n.º 2 – Estrutura e evolução das despesas com a segurança social (2009/2011)

Gráfico n.º 3 – Estrutura e evolução dos abonos variáveis ou eventuais (2009/2011)

Quadros

Quadro n.º 1 - Peso das despesas com pessoal na despesa municipal (2009/2011)

Quadro n.º 2 – Variação das principais componentes da despesa com pessoal (2009/2011)

Quadro n.º 3 – Distribuição dos trabalhadores por relação jurídica de emprego (2009/2011)

1. 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 "Controlo de Áreas Críticas da Receita e da Despesa Autárquica".

1.2. OBJETIVOS

O objetivo geral desta auditoria consistiu na verificação da atuação do Município de Santo Tirso¹ no domínio das despesas com pessoal, considerando, em particular, os seguintes objetivos específicos e respetivas questões-chave de controlo:

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

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

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

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

- Reduções remuneratórias;
- Remunerações e subsídio de refeição;
- Admissões de pessoal;
- Valorizações remuneratórias;
- Aquisição de serviços;
- Ajudas de custo e subsídios de transporte;
- Suplementos remuneratórios;
- Acumulação de funções;
- Contribuições e descontos obrigatórios; e

¹ Doravante designado por MST.

- Obrigações de remessa à Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) da informação relativa ao pessoal.

Para além dos objetivos descritos, foi também objeto da presente ação a apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da Câmara Municipal de Santo Tirso (CMST), nos aspetos relacionados com a área do Pessoal².

1.3. ÂMBITO

A auditoria abrangeu, por uma questão de atualidade e pertinência da informação, tendo em conta a entrada em vigor em 2009 de um novo regime jurídico em matéria de pessoal³, os exercícios de 2009 a 2011 e o ano de 2012 (até maio⁴).

1.4. METODOLOGIA

A execução da auditoria obedeceu às fases e aos procedimentos de controlo previstos no Guião para Controlo das Despesas com Pessoal das Autarquias Locais, designadamente:

- ✓ O levantamento e análise preliminar na autarquia da informação financeira e outra relevante (procedimentos e circuitos administrativos, financeiros e contabilísticos) para a auditoria;
- ✓ A análise do sistema de controlo interno instituído; e
- ✓ A realização de testes de conformidade e substantivos, envolvendo, entre outros, os procedimentos e documentos relativos à realização de despesas com pessoal e aos respetivos pagamentos, bem como a verificação das retenções, dos descontos e contribuições obrigatórias.

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

² Em conformidade com os procedimentos delineados no Despacho n.º 9/2010, do Senhor Inspector-Geral de Finanças, a apreciação deste Plano consta de documento autónomo. Todavia, sempre que se considerou pertinente, foram incluídas neste projeto as respetivas conclusões e recomendações.

³ Por força, designadamente, da entrada em vigor da Lei n.º 12-A/2008, de 27/fev, que estabeleceu os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas (vulgarmente designada LVCR) e da Lei n.º 59/2008, de 11/set, que aprovou o regime do contrato de trabalho em funções públicas (RCTFP).

⁴ Mês anterior ao do início da presente ação inspetiva, sem prejuízo de, pontualmente, em caso de despesas ilegais, ter abrangido meses anteriores a 2009 e posteriores a maio de 2012. Nessa situação encontra-se o abono indevido de ajudas de custo e de subsídio de transporte pela utilização de viatura própria à trabalhadora [REDACTED], entre fevereiro e dezembro de 2008 (cfr. item 2.2.7.3.3.) e os pagamentos efetuados depois de maio de 2012 a 9 prestadores de serviços sem título contratual adequado (cfr. itens 2.2.5.1. e 2.2.5.2.) e à empresa unipessoal [REDACTED] LDA no âmbito da prestação de serviços de comando da Polícia Municipal de Santo Tirso (cfr. item 2.2.4.3.1.3.).

As **técnicas de auditoria** utilizadas consistiram, essencialmente, na análise documental, no tratamento de dados contabilísticos e na realização de entrevistas informais, sobretudo as responsáveis das Divisões de Recursos Humanos (DRH) e de Finanças (DF)⁵.

1.5. CONSTRANGIMENTOS

No decurso da ação não se registaram quaisquer constrangimentos dignos de referência, sendo de salientar, positivamente, a disponibilidade manifestada e a colaboração prestada à equipa de auditores pelos eleitos locais, dirigentes e trabalhadores da autarquia.

1.6. CONTRADITÓRIO

1.6.1. Para além do contraditório informal assegurado, sempre que possível, no decurso dos procedimentos de auditoria, o projeto de relatório foi submetido a **contraditório formal** da autarquia local e algumas matérias foram também objeto de contraditório pessoal, em cumprimento do disposto nos artigos 12.º e 87.º, n.º 3, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), aprovada pela Lei n.º 98/87, de 26 de agosto.

1.6.2. O direito de contraditório da entidade auditada foi exercido nos termos constantes do documento integrado no processo como Anexo 29 "*Procedimento de Contraditório Formal - Resposta da Entidade Auditada*" e a análise dessa resposta consta do Anexo 30 "*Procedimento de Contraditório Formal - Análise da Resposta da Entidade Auditada*".

Da análise desse documento ressalta, sobretudo, a concordância da entidade com a maioria das conclusões e recomendações formuladas no projeto de relatório (as identificadas no item 3. do projeto de relatório sob as letras A), B), D), E), G), H), I), J), M), N), O), P), Q), R), S), T), U e V), a propósito das matérias abordadas nesses itens, tendo a autarquia adotado, de imediato, algumas diligências com vista à regularização de algumas das situações descritas, conforme ilustram os documentos que enviou.

A entidade manifestou também a intenção de, no futuro, adotar as recomendações e procedimentos de controlo sugeridos, sem, no entanto, prescindir de esclarecer e justificar a ocorrência de algumas das irregularidades descritas, bem como de algumas das observações efetuadas pela IGF, conforme menção expressa nos respetivos itens do presente relatório.

⁵ Cfr. O Despacho n.º 119/2010, de 22/dez, do Presidente da Câmara Municipal (PCM) e o artigo 5.º do Regulamento da Organização dos Serviços da Câmara Municipal de Santo Tirso.

Quanto à recomendação J) acima referida, relacionada com o abono de subsídio de refeição aos trabalhadores que prestaram trabalho extraordinário para além das 20 horas, apesar da autarquia ter concordado com a IGF, reanalizamos a questão, em função do entendimento manifestado sobre o assunto pela Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), pelo que essa observação e as respetivas conclusões e recomendações foram excluídas deste relatório.

A autarquia discordou das recomendações identificadas no item 3 do projeto de relatório, sob as letras B), C), F), K) e L).

Importa ainda ter presente que a autarquia, com o objetivo de justificar as irregularidades apontadas pela IGF, chama a atenção para aspetos que se prendem com a crescente e constante transferência de competências da administração central para a administração local, nem sempre acompanhada dos recursos financeiros necessários, o que impede as autarquias locais de disporem de meios técnicos e humanos que lhes permita atuar de modo mais correto; as "constantes e complexas alterações legislativas" que dificultam a aplicação prática das normas legais; e as restrições em matéria de recrutamento de recursos humanos nas autarquias locais, as quais "(...) não só ofendem o princípio constitucional da autonomia do poder local, que pressupõe a possibilidade de gerir os meios de que dispõe, mas são também um entrave a que se dê uma resposta eficiente e eficaz a todas as necessidades."

É salientado também pela CMST o carácter predominantemente pedagógico da auditoria, "sensibilizando funcionários e autarcas para a necessidade do cumprimento das disposições legais vigentes."

(Anexo 29)

1.6.3. A reanálise das conclusões controvertidas - cfr. itens 2.2.4.1.2., 2.2.4.3.1.1., 2.2.4.3.1.3., 2.2.7.1.3., 2.2.7.1.4., 2.2.7.1.6. e 2.2.7.1.7. -, depois de apreciados os argumentos avançados pela autarquia, levou-nos a manter todas as conclusões e recomendações formuladas no projeto de relatório, sem prejuízo de alguns ajustamentos pontuais, por não encontrarmos fundamentos bastantes para alterarmos o sentido daquelas conclusões e recomendações.

(Anexo 30)

1.6.4. No texto do relatório foi também inserida, nos respetivos itens, uma breve referência à resposta da autarquia local e à sua apreciação.

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 COM PESSOAL

2.1.1.1. EM TERMOS GLOBAIS

No triénio 2009/2011, a **despesa com pessoal**⁶ (cerca de **MC 33**) representou, em média, **25% da despesa municipal** (de **27%**, em 2009, desceu para **23%**, em 2011), e **42% da despesa corrente**⁷ e registou, entre 2009 e 2011 um **crescimento de, aproximadamente, 1,4%**⁸, ao passar de € 10 993 652, em 2009, para € 10 067 723, em 2010, e € 11 145 505, em 2011, conforme ilustram os quadros seguintes:

Quadro n.º 1 – Peso das despesas com pessoal na despesa municipal (2009/2011)

DESIGNAÇÃO	MONTANTES			PESO DAS DESPESAS COM PESSOAL			
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	Triénio
DESPESA TOTAL	41 401 066	42 875 322	47 482 162	27%	26%	23%	25%
DESPESA CORRENTE	26 685 082	27 066 132	25 751 491	41%	41%	43%	42%
DESPESA COM PESSOAL	10 993 652	11 067 223	11 145 505				

Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa (2009 a 2011)

(Anexos 1 a 3)

Esse crescimento deveu-se, sobretudo, ao aumento de cerca de 13% registado na despesa com a segurança social, dado que os abonos variáveis sofreram uma redução de, aproximadamente, 18%, tendo as remunerações certas e permanentes crescido apenas 0,17%, como se infere do quadro infra:

⁶ As despesas com pessoal incluem todos os pagamentos efetuados aos eleitos locais e aos trabalhadores detentores de uma relação jurídica de emprego público, independentemente da modalidade de constituição dessa relação jurídica (comissão de serviço, contrato por tempo indeterminado ou determinado/determinável e avenças ou tarefas) e correspondem à execução financeira (pagamentos) evidenciada pela rubrica 01 – Despesas com Pessoal. Importa ter presente, contudo, que a despesa com duas prestações de serviço de pessoas singulares, em regime de avença, está contabilizada nas rubricas “02.02.14. – Estudos, pareceres, projetos e consultoria” e “02.02.20 – Outros Trabalhos Especializados”, integradas no Agrupamento 02 – Aquisições de serviços” – *cfr., designadamente, os mapas do Controlo Orçamental da Despesa que integram as contas de gerência.*

⁷ No triénio, o peso da despesa com pessoal na despesa corrente municipal cresceu 2 p.p., ao passar de 41%, em 2009, para 43%, em 2011 – *cfr. Anexo 3, ponto 2 e quadro n.º 1.*

⁸ Repartido em partes iguais nos períodos de 2009/2010 e 2010/2012.

Quadro n.º 2 – Variação das principais componentes da despesa com pessoal (2009/2011)

Componentes da Despesa com Pessoal	Montante da Despesa com Pessoal em 2009	Montante da Despesa com Pessoal em 2011	Variação da Despesa com Pessoal 2009/2011	
			Montante	%
Remunerações Certas e Permanentes	8 833 433	8 848 649	15 215	0,17%
Abonos Variáveis	382 332	312 610	- 69 722	-18,24%
Segurança Social	1 777 886	1 984 247	206 361	11,61%
Total	10 993 652	11 145 506	151 854	1,38%

Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa (2009 a 2011)

(Anexos 1 a 3)

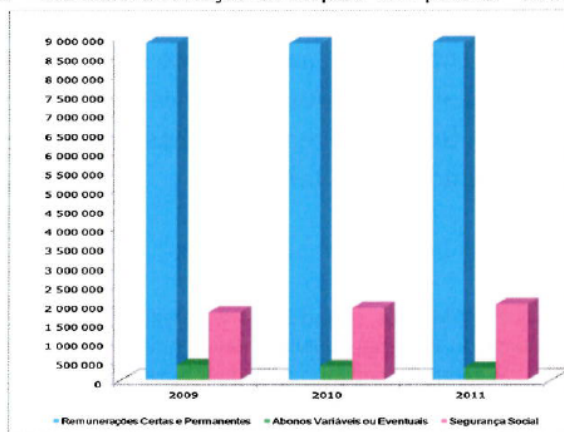
Saliente-se ainda que a despesa decorrente da transferência para o Município de competências em matéria de educação tem vindo a assumir um peso crescente. Com efeito, essa despesa representou 27%, em 2009, e 30%, em 2010 e 2011, do valor total da despesa realizada com pessoal.

No triénio de 2009/2011, a CMST teve ainda ao serviço pessoas recrutadas ao abrigo das medidas de contrato de emprego e inserção (MCEI)⁹, aprovadas pelo Centro de Emprego de Santo Tirso.

Por fim, importa ter presente que a generalidade das atividades da responsabilidade da Câmara Municipal é desenvolvida através de recursos próprios, não dispondo o MST de empresas municipais, nem tem concessionados quaisquer serviços públicos.

O gráfico seguinte dá-nos conta da estrutura da despesa com pessoal no Município e da sua evolução, no triénio 2009/2011:

Gráfico n.º 1 – Estrutura e evolução da despesa com pessoal - 2009/2011 (Un: €)



Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa (2009 a 2011)

⁹ Na sequência das quais estavam em vigor, em 31 de dezembro de 2009, 2010 e 2011, 53, 63 e 52 contratos, respetivamente, que a autarquia não contabilizou nos respetivos BS, por não disporem de uma relação jurídica de emprego público. Acresce que, no final dos anos letivos de 2009/2010, 2010/2011 e 2011/2012, havia ainda mais 15, 19 e 5 contratados na área da Educação, conforme informação prestada pelos serviços municipais.

(Anexo 1)

Resulta, assim, deste gráfico a composição das despesas com pessoal, distribuída pelas seguintes rubricas da classificação económica:

- Remunerações certas e permanentes – rubrica 01.01. (80%);
- Segurança social – rubrica 01.03. (17%); e
- Abonos variáveis e eventuais – rubrica 01.02. (3%).

(Anexos 1 - pontos 29, 47 e 62 -, 2 e 3 - indicadores 3 a 8)

2.1.1.2. REMUNERAÇÕES CERTAS E PERMANENTES

Do total das **despesas com pessoal**, as **relativas às remunerações certas e permanentes** representaram, em média, **80% daquelas despesas**, dos quais cerca de **60%** respeitam a **remunerações do pessoal em regime de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado e 20% a outras remunerações**¹⁰.

(Anexos 1 - ponto 29 - e 3 - indicadores 6 a 8)

As remunerações certas e permanentes cresceram, entre 2009 e 2011, **€ 15 215**¹¹, o que representa uma **variação de 0,17%**, ainda que o seu **peso nas despesas com pessoal tenha descido cerca de 1 p.p.** (de 80,35%, em 2009, para 79,39%, em 2011).

(Anexos 1 - ponto 29 - e 3 - indicador 3)

Esse aumento respeitou essencialmente às rubricas "Pessoal contratado a termo" (01.01.06)¹², **"Subsídio de Férias – Pessoal do Quadro" (01.01.13.01)** e **"Subsídio de férias e de Natal" (01.01.14.01)**.

(Anexo 1 - pontos 3, 17 e 22)

Todas as restantes rubricas registaram um decréscimo, com **destaque para as relativas a "Pessoal aguardando aposentação" (01.01.08)** e **"Pessoal em regime de tarefa ou avença"**¹³ (01.01.07), pois apresentam uma **diminuição, na ordem de 96%**, ao passar de € 509 479, em 2009, para € 21 005, em 2011.

(Anexo 1 - pontos 4 e 5)

¹⁰ Respeitando 2% a despesas com remunerações certas e permanentes de eleitos locais e 18% ao restante pessoal (contratos a termo, avenças e tarefas, em qualquer outra situação e aguardando aposentação) – *cf.* indicadores 6 e 8 do Anexo 3.

¹¹ Entre 2010/2011, as remunerações certas e permanentes registaram um ligeiro aumento, em termos absolutos, de € 27 971, a que corresponde uma variação de 0,32%, apesar das reduções decorrentes da Lei de Orçamento de Estado para 2011, doravante designada de LOE2011 - *cf.* ponto 29 do Anexo 1.

¹² Que respeitam, predominantemente, ao pessoal contratado para a área da educação, com particular destaque para os assistentes operacionais e técnicos superiores (essencialmente professores) afetos aos Ensinos Pré-Escolar e Básico.

¹³ A diminuição desta despesa foi, particularmente, evidente a partir de 2010, ano em que os professores passaram a ser recrutados mediante a celebração de contratos de trabalho a termo, em vez dos anteriores contratos de aquisição de serviços.

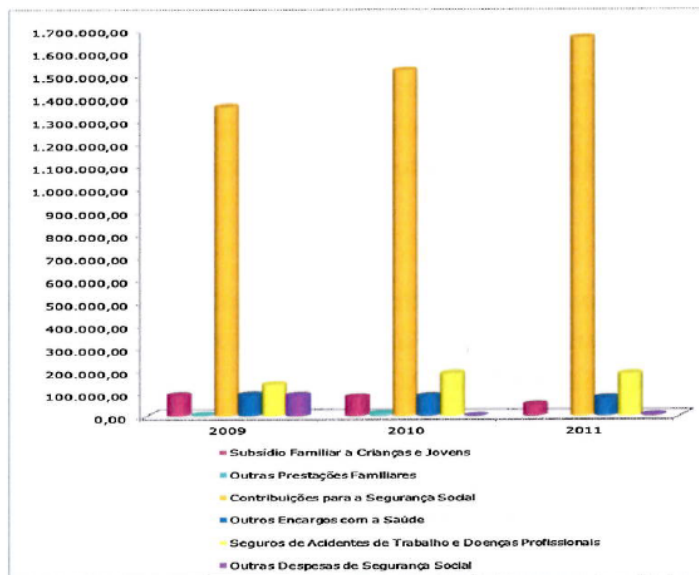
2.1.1.3. SEGURANÇA SOCIAL

Por sua vez, as **despesas com a segurança social** representaram, no período em análise, cerca de **17% do total das despesas com pessoal**, registando um aumento de **12%**, entre 2009 e 2011, a que corresponde um **acréscimo, em termos absolutos, de m€ 206**¹⁴.

(Anexos 1 - ponto 62 -, 2 e 3 - indicador 5)

Entre **essas despesas sobressaem, pelo seu peso (80%)**, as relativas às **"Contribuições para a segurança social"** (01.03.05)¹⁵, seguidas, ainda que distante, pelas despesas referentes a **"Seguros de acidentes de serviço e doenças profissionais"** (01.03.09 - 11%), conforme resulta do gráfico seguinte:

Gráfico n.º 2 - Estrutura e evolução das despesas com a segurança social - un. euros (2009/2011)



Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa (2008 a 2010)

(Anexo 1 - pontos 48 a 61)

O aumento da despesa com Segurança Social no triénio respeitou às rubricas **"Contribuições para a segurança social-ADSE"** (340%), **"Contribuições para a segurança social-regime geral"** (46%) e **"Seguros"** (01.03.09 - 35%)¹⁶, já que **diminuiu a imputada às restantes rubricas.**

(Anexo 1 - pontos 53, 55 e 59)

¹⁴ De 2010 para 2011, esta despesa registou um aumento de 5% - cfr. ponto 62, do Anexo 1.

¹⁵ Que respeitam aos pagamentos para a Caixa Geral de Aposentações (CGA), relativamente ao pessoal com contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado e para a Segurança Social (SS - regime geral), no que concerne ao restante pessoal.

¹⁶ Que respeitam a seguros de acidentes de trabalho e doenças profissionais.

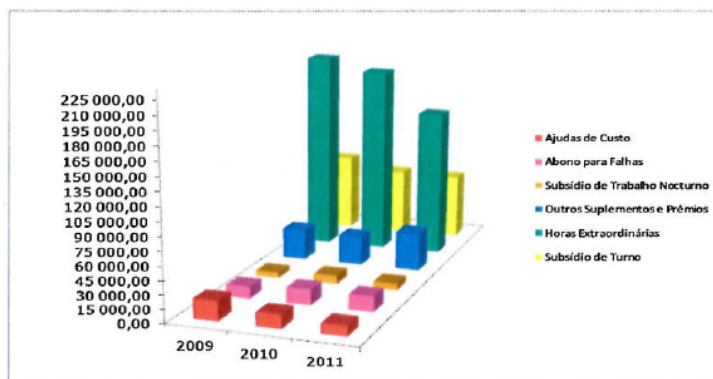
2.1.1.4. ABONOS VARIÁVEIS OU EVENTUAIS

Os restantes **3% da despesa com pessoal respeitam a abonos variáveis ou eventuais**, os quais diminuíram **€ 69 722**, entre 2009 e 2011, registando-se, assim, uma **variação de -18%**¹⁷.

(Anexos 1 - ponto 47 -, 2 e 3 - indicador 4)

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

Gráfico n.º 3 – Estrutura e evolução dos abonos variáveis ou eventuais - *Un: euros*
(2009/2011)



Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa (2009 a 2011)

(Anexo 1 - pontos 30 a 46)

Deste gráfico sobressaem, pelo seu peso no conjunto dos abonos eventuais, as despesas referentes a **“Horas extraordinárias”** (01.02.02 – **56%**) seguidas pelas despesas referentes a **“Subsídio de turno** (01.02.11 – **22%**) e **“Outros suplementos e prémios”**¹⁸ (01.02.13 – **10%**).

Nesse triénio, com exceção da despesa relativa a **“Abono para falhas”** (01.02.05), **Subsídio de trabalho noturno”** (01.02.10) e **“Outros suplementos e prémios”**, **todos os outros abonos registaram uma diminuição, salientando-se a despesa** relativa ao pagamento de **“Ajudas de custo”** (01.02.04) e de **“Horas extraordinárias”**, que sofreram **reduções de 50% e de 26%, respetivamente.**

(Anexos 1 - pontos 30 a 46 - e 4)

¹⁷ No biénio de 2010/2011, os abonos variáveis registaram uma variação de -12%, ao passarem de € 355 225, em 2010, para € 312 610, em 2011 - *cf. ponto 47, do Anexo 1.*

¹⁸ Na qual predominam as senhas de presença pagas aos vereadores, sem pelouro, da Câmara e aos membros da respetiva Assembleia Municipal.

2.1.1.5. INDICADORES

A análise de alguns indicadores - *cfr. Anexo 3* - revela ainda a seguinte evolução em matéria de despesas com pessoal, no que concerne ao triénio 2009/2011:

A despesa com pessoal per capita aumentou, cerca de 2%, no triénio, passando de € 156, em 2009, para € 159, em 2011; e

A despesa média por cada trabalhador ao serviço da autarquia, em função das despesas com pessoal, também aumentou cerca de 6%, por força do ligeiro aumento (1%) destas despesas e da redução do n.º de trabalhadores.

(Anexo 3 - indicadores 11 e 12)

2.1.2. EVOLUÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS

Segundo os balanços sociais (BS) do MST, o n.º de trabalhadores (incluindo tarefas e avenças com pessoas singulares) era de **729, 722 e 699**, respetivamente, nos anos de 2009 a 2011, e apresentava a seguinte distribuição em função da relação jurídica de emprego¹⁹:

Quadro n.º 3 – Distribuição dos trabalhadores por relação jurídica de emprego (2009/2011)

RELAÇÃO JURÍDICA	N.º DE TRABALHADORES			VARIACÃO 2009/2010		VARIACÃO 2010/2011		VARIACÃO NO TRIÉNIO (%)	
	2009	2010	2011	(N.º)	(%)	(N.º)	(%)	(N.º)	(%)
Comissão de Serviço	24	32	33	8	33	1	3	9	38
Contrato de Trabalho em Funções Públicas por Tempo Indeterminado (a)	450	439	425	- 11	- 2	- 14	- 3	-25	-6
Contrato de Trabalho em Funções Públicas a Termo Resolutivo Certo e Incerto	119	249	239	130	109	- 10	- 4	120	101
Prestações de Serviços com Pessoas Singulares (Contratos de avença e tarefa)	136	2	2	- 134	- 99	0	0	-134	-99
TOTAL (b)	729	722	699	- 7	- 1	- 23	- 3	- 30	- 4

Notas: (a) Desta modalidade de relação jurídica de emprego público não constam os trabalhadores que estão em comissão de serviço; e (b) Estes valores não coincidem com os mencionados nos respectivos Balanços Sociais (BS) - 593, 720 e 697, respetivamente, porque incluímos os contratos de prestação de serviços, na modalidade de avença e tarefa, celebrados pela autarquia com pessoas singulares, em vigor a 31/dezembro de 2009 a 2011. Os eleitos locais da CMST, por não serem considerados trabalhadores da autarquia, não foram incluídos.

Fonte: Balanços Sociais de 2009 a 2011 e informação prestada pela Divisão de Recursos Humanos (DRH)

(Anexo 5)

O quadro antecedente revela que, **no triénio de 2009/2011, o MST diminuiu em 4% o número de trabalhadores ao seu serviço**, devido sobretudo à saída de um número

¹⁹ Para este efeito não foram considerados os eleitos locais da CMST, em cada um dos anos analisados. Pelo contrário, incluímos as pessoas singulares contratadas através de tarefas e avenças, cujos contratos estavam em vigor no final de cada um desses anos, o que explica a falta de coincidência entre o número total de trabalhadores/ano referido nos respetivos BS (respetivamente, 593, 720 e 697 trabalhadores, a cujos números acrescentámos, em 2009, 135 contratos de tarefa e 1 de avença e em 2010 e 2011, 2 contratos de avença).

significativo de trabalhadores por causas diversas (v.g. reforma, aposentação, caducidade dos contratos²⁰, limite de idade, morte, cessação da comissão de serviço e outras), de acordo com os respetivos BS²¹⁻²².

No conjunto dos trabalhadores (incluindo as pessoas singulares contratadas na modalidade de avença ou tarefa), a **carreira com maior peso na CMST** era a dos **assistentes operacionais**, que representava, **em 2011, 55% do universo de 699 trabalhadores**.

Em função da carreira/categoria/função, o **maior aumento** também se registou nos **assistentes operacionais**, que passaram de 352, em 2009, para 382, em 2011, o que traduz um acréscimo de 9% (+ 30 trabalhadores).

(Anexo 5)

Por último, refira-se que a relação **número de habitantes servidos por trabalhador** do município **aumentou 4%, de 96, em 2009, para 99, em 2011**, por força da redução do número de trabalhadores (menos 30), pois o número de munícipes também diminuiu (menos 507).

(Anexo 3 – indicador 13)

2.2. CONTROLO DA LEGALIDADE DAS DESPESAS COM PESSOAL

2.2.1. MAPAS DE PESSOAL

Com a entrada em vigor da LVCR (Lei n.º 12-A/2008, de 27/fev)²³, os mapas de pessoal referentes a 2009 a 2012 foram elaborados pelos serviços municipais, nos termos dos artigos 5.º e 7.º dessa Lei, e aprovados, tempestivamente, pelos órgãos autárquicos do MST, conforme o disposto no artigo 3.º, n.º 2, do DL n.º 209/2009, de 3/set.

O mapa de pessoal de 2009, contrariamente ao dos anos seguintes, não dava, contudo, informação discriminada sobre o número e natureza dos lugares providos e a prover, contrariamente ao exigido no citado artigo 5.º, n.º 1, da LVCR.

²⁰ Não incluindo a relativa aos contratos celebrados com os professores das AEC.

²¹ De 20, 33 e 37, nos anos de 2009, 2010 e 2011, respetivamente.

²² Cfr. Quadro 8 – “Contagem das saídas de trabalhadores por cargo/carreira segundo o motivo de saída” destes documentos.

²³ Que, para efeitos da obrigação de aprovação anual do mapa de pessoal, entrou em vigor em 01/mar/2008, conforme previsto no n.º 1 do artigo 118.º do citado diploma.

2.2.2. DESPESA COM NOVAS ADMISSÕES, ALTERAÇÕES DE POSICIONAMENTO REMUNERATÓRIO E PRÉMIOS DE DESEMPENHO

2.2.2.1. A autarquia local, no ano de 2009, apesar de ter previsto no mapa de pessoal o número total de postos de trabalho²⁴, não tomou qualquer deliberação sobre o montante das verbas orçamentadas destinadas ao recrutamento de trabalhadores para novos postos de trabalho, contrariamente ao determinado no artigo 7.º, n.º 1, alínea b) e no n.º 3 da LVCR, ainda que no orçamento das despesas com pessoal tivessem sido consideradas, de forma não discriminada, as correspondentes verbas.

2.2.2.2. A partir de 2010, as verbas destinadas a esse fim, de acordo com o disposto no n.º 2, do artigo 5.º do DL n.º 209/2009, de 3/set²⁵, foram discriminadas nos respetivos orçamentos²⁶, nos termos do esclarecimento prestado pelo Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, de 3/dez/2009, in site www.portalautarquico.pt.

Todavia, o pagamento das **despesas inerentes a novos recrutamentos**, em matéria de pessoal com contrato de trabalho por tempo indeterminado, ocorrido em 2010, não foi efetuado através da rubrica dotada para esse efeito (01.01.04.04), uma vez que a respetiva taxa de execução orçamental foi de 0%, tendo a CMST recrutado, nesse ano, 7 novos trabalhadores²⁷, cuja despesa foi paga através da rubrica "01.01.04.01 – Pessoal dos quadros – regime do contrato individual de trabalho – Pessoal em funções"²⁸. Por isso, não foi possível verificar se esta despesa se conteve ou não dentro da dotação prevista para o efeito²⁹.

Situação semelhante ocorreu em 2011, já que na adequada rubrica (a 01.01.04.04) não foi contabilizada qualquer despesa, não obstante terem sido contratados 3 novos trabalhadores, pagos através da rubrica da despesa com pessoal em funções (a 01.01.04.01, citada).

Segundo a autarquia, *em sede de contraditório*, a irregularidade aqui apontada ficou a

²⁴ Ainda que sem a devida discriminação entre lugares providos e a prover, como se referiu anteriormente.

²⁵ Nos termos do n.º 1 do referido artigo 5.º, os orçamentos devem incluir as verbas destinadas a suportar os encargos previstos no n.º 1, do artigo 7.º da LVCR, nos quais se incluem a despesa com novas contratações.

²⁶ Com efeito, neste ano, a autarquia dotou, inicialmente, as rubricas "01.01.04.04 – Recrutamento de pessoal para novos postos de trabalho – Pessoal dos quadros", e a "01.01.06.04 – Recrutamento de pessoal para novos postos de trabalho –Pessoal contratado a termo", com € 700 000, entretanto alterados para € 110 000, e € 900 000, respetivamente.

²⁷ Cinco técnicos superiores e 2 fiscais municipais, de acordo com a listagem de procedimentos concursais concluídos em 2010, disponibilizada pela DRH.

²⁸ Conjuntamente com a despesa relativa ao pagamento dos encargos com vencimentos dos trabalhadores com essa modalidade de relação jurídica de emprego público.

²⁹ No entanto, tudo aponta em sentido afirmativo, já que os Serviços têm dotado, em regra, as rubricas das despesas com pessoal com montantes superiores aos necessários.

dever-se ao facto do "recrutamento de trabalhadores para novos postos de trabalho em regime de contrato por trabalho por tempo indeterminado, resultar, em várias situações de trabalhadores que já ocupavam os mesmos postos de trabalho, mas em regime de contrato de trabalho a termo resolutivo³⁰". No entanto, a autarquia concordou com o teor da respetiva recomendação - item 3. A) -, tendo a mesma sido acolhida ainda no decurso da auditoria, conforme documentos que juntou.

(Anexo 29)

2.2.2.3. Dada a ausência de deliberação/despacho da entidade competente a definir o montante máximo dos encargos referidos no citado artigo 7.º, n.º 1, alínea b) da LVCR (cfr. item 2.2.2.1), aquando da elaboração do mapa de pessoal para 2009, respeitantes, nomeadamente, a "(...) alterações do posicionamento remuneratório na categoria dos trabalhadores que se mantenham no exercício de funções (...) "³¹, não foi possível determinar se foram ou não dotadas orçamentalmente verbas para esse efeito. Porém, de acordo com os testes realizados, a autarquia não promoveu qualquer valorização remuneratória nesse ano.

2.2.2.4. Pelo contrário, em 2010 e 2011, foram previstas dotações para alterações (obrigatórias e facultativas) do posicionamento remuneratório do pessoal do quadro, nas apropriadas rubricas orçamentais (a 01.01.04.02 e 01.01.04.03³²), tendo sido pagas, em 2010, despesas, no montante total de € 2 265,78³³, relativas a alterações obrigatórias do posicionamento remuneratório de trabalhadores, com contrato de trabalho por tempo indeterminado³⁴, transferidos do Ministério da Educação para o Município em 2009.

Em relação ao ano de 2011, uma vez que estavam proibidas quaisquer **valorizações e acréscimos remuneratórios**³⁵ e os trabalhadores não tinham adquirido, com referência

³⁰ Isto é, a autarquia não considerou que se tratavam de novas contratações, mas apenas de mudança do tipo de relação jurídica de emprego pública (de contratados a termo certo, passaram a contratados por tempo indeterminado).

³¹ Abrange as alterações obrigatórias e facultativas do posicionamento remuneratório, previstas, designadamente, nos artigos 46.º a 48.º da LVCR.

³² Respeitam, respetivamente, a alterações obrigatórias e facultativas dos contratados por tempo indeterminado, respetivamente.

³³ Pelo que esses pagamentos foram efetuados dentro da dotação prevista para este efeito, no montante de € 20 000.

³⁴ A única que ocorreu no triénio analisado, reportada à avaliação de desempenho de 2009.

³⁵ Nos termos estabelecidos no artigo 24.º, n.º 1, da LOE2011, segundo o qual é vedada a prática de quaisquer atos que consubstanciem valorizações remuneratórias dos titulares dos cargos e demais pessoal identificado no n.º 9, do artigo 19.º da citada Lei, abrangendo as valorizações e outros acréscimos remuneratórios, designadamente, os resultantes dos atos referidos nas alíneas a) a d), do n.º 2 do citado normativo. Esta disposição legal vigora também em 2012, por força da remissão constante do artigo 20, n.º 1 da Lei n.º 64-B/2011, de 30/dez, que aprovou o Orçamento de Estado para 2012 (doravante designada de LOE2012).

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

a anos anteriores, o direito a reposicionamentos remuneratórios, a autarquia local previu indevidamente, no orçamento para esse ano, dotações para alterações de posicionamento remuneratório, obrigatórias (€ 30 000) e facultativas (€ 20 000) - *cf. anterior item.*

2.2.3. RECRUTAMENTO DE PESSOAL

De acordo com os testes realizados, a autarquia respeitou a regra do recrutamento de um trabalhador por, pelo menos, duas saídas por aposentação, exoneração, demissão, despedimento ou outra forma de desvinculação constante do n.º 1 do artigo 23.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28/abr³⁶, uma vez que o número de entradas (contratações) de pessoal foi de 3 trabalhadores, enquanto o número de saídas foi de 13 trabalhadores.

(Anexo 6)

Entretanto, a Lei n.º 12-A/2010, de 30/jun, ou seja, pouco depois da publicação da Lei n.º 3-B/2010, introduziu, por força do disposto nos seus artigos 9.º e 10.º, novas regras em matéria de controlo do recrutamento de trabalhadores nas administrações autárquicas³⁷.

Segundo informação disponibilizada pela DRH sobre o número total dos procedimentos concursais abertos pela autarquia entre 01/jul³⁸ e 31/dez, de 2010³⁹, a respetiva fundamentação legal⁴⁰ e as carreiras/categorias a que se destinaram os trabalhadores contratados, a CM deliberou a abertura de 29 procedimentos concursais⁴¹⁻⁴²⁻⁴³, todos

³⁶ O referido princípio foi derogado por força da entrada em vigor dos artigos 9.º e 10.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30/jun.

³⁷ Estabelecendo, designadamente, que os municípios "(...) não podem proceder à abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável, (...), destinados a candidatos que não possuam uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente constituída (...)" sob pena das contratações efetuadas em violação do anteriormente disposto serem nulas e puderem fazer incorrer os seus autores em responsabilidade civil, financeira e disciplinar. Porém, exceionalmente, as autarquias locais podiam recrutar trabalhadores desde que, cumulativamente, se verificassem os requisitos enunciados nas alíneas a) e/ou b) do n.º 2 do artigo 10.º da citada Lei n.º 12-A/2010, ou visassem colmatar necessidades resultantes do exercício de atividades resultantes da transferência de competências da administração central para a administração local no domínio da educação.

³⁸ Data da entrada em vigor da citada Lei n.º 12-A/2010 - *cf. n.º 1 do artigo 20.º.*

³⁹ Posteriormente (entre jan/2011 e mai/2012), a CMST promoveu, em sede de relação jurídica de emprego público por contrato indeterminado e por contrato de trabalho a termo, a abertura de 4 procedimentos concursais, destinados a contratar 80 professores para o ano letivo de 2011/2012, 1 técnico superior (formador), 23 assistentes operacionais e 3 assistentes técnicos.

⁴⁰ Normativos legais aplicáveis: alíneas a) ou b) do n.º 2 ou n.º 8, todos do citado artigo 10.º.

⁴¹ Destinados a admitir um total de 50 novos trabalhadores.

⁴² Que se encontravam ainda a decorrer aquando da execução da auditoria.