

ANEXO 29

Procedimento de Contraditório Formal – Resposta da Entidade Auditada



SANTO TIRSO
CÂMARA MUNICIPAL

Praça 25 de Abril
4780-373 SANTO TIRSO
Tel. +351 252 830 400
Fax: +351 252 856 534
gap@cm-stirso.pt
www.cm-stirso.pt

87

RESPOSTA DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO TIRSO AO PROJETO DE RELATÓRIO DA INSPEÇÃO-GERAL DE FINANÇAS

Processo 2012/109/A3/633

1. INTRODUÇÃO

É por demais evidente que, atualmente, as autarquias locais vivem uma situação muito delicada, devido à crescente e constante transferência de competências da administração central para a administração local, a assunção por parte desta de competências da administração central, dando satisfação a muitas das necessidades dos cidadãos, que, em bom rigor, competiria ao Estado satisfazer, mas que por se estar mais perto das populações é mais rápida e eficiente a sua capacidade de resposta.

Infelizmente, essa transferência de competências nem sempre tem sido acompanhada dos recursos financeiros necessários, o que dificulta às autarquias disporem quer de meios técnicos, quer de meios humanos que lhes permitam atuar de modo mais correto.

As constantes e complexas alterações legislativas não facilitam, antes dificultam a tarefa de quem "está no terreno".

As constantes restrições em matéria de recrutamento de recursos humanos nas autarquias locais 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.

Não obstante tem sido feito um esforço crescente pela modernização administrativa, tem-se apostado na formação dos funcionários, têm-se introduzido novas tecnologias, tem sido feito um esforço no sentido da contenção das despesas, verificando-se que, apesar das dificuldades, os municípios não só não têm contribuído para o aumento do défice público, mas contribuíram mesmo para a sua diminuição.

Apesar dos constrangimentos referidos, tem sido feito um esforço constante pela melhoria da ação e redução de eventuais irregularidades.

Quanto à auditoria em causa propriamente dita, aprez-nos registar o caráter predominantemente pedagógico que a mesma teve, sensibilizando funcionários e autarcas para a necessidade do cumprimento das disposições legais vigentes nas

h

diversas áreas, apesar das dificuldades de interpretação e de aplicação prática que muitas vezes suscitam, e realçamos satisfatoriamente o facto de se reconhecer a disponibilidade manifestada e a colaboração prestada à equipa de auditores pelos eleitos locais, dirigentes, e trabalhadores da autarquia.

Nem de outra forma poderia deixar de ser.

Os nossos comentários, observações e alegações relativamente às matérias vertidas no relatório não serão, em algumas situações, melhor fundamentados por manifesta falta de tempo.

Por último, salientamos a compreensão manifestada pela Inspeção-Geral de Finanças com a prorrogação do prazo concedida.

2. RESULTADOS DA AUDITORIA

2.1 Caracterização da despesa com pessoal e dos recursos humanos do município

Relativamente a este ponto, mais concretamente ao que consta do **item 2.1.1.2**, sobre remunerações certas e permanentes, apenas se dirá, e tendo em consideração o que consta da nota de rodapé nº 11, a folhas 11 do projeto de relatório, que a câmara municipal de Santo Tirso cumpriu o que vem previsto no artigo 19º da Lei do Orçamento de Estado para 2011.¹

O aumento, em termos absolutos, de 27 971,00 €, a que corresponde uma variação de 0,32%, ficou a dever-se, como se reconhece no relatório, ao pessoal contratado para a área da educação. No entanto, o peso das despesas com este pessoal é muito maior no ano económico de 2011 que no ano económico de 2010, já que em 2010 a contratação deste pessoal ocorreu pela 1ª vez a partir de setembro desse ano.

2.2 CONTROLO DA LEGALIDADE DAS DESPESAS COM PESSOAL

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

2.2.2.2

A irregularidade aqui apontada, relativamente ao pagamento de despesas inerentes a novos recrutamentos, pelas rubricas orçamentais da despesa especificamente previstas para essas contratações (01.01.04.04 e 01.01.06.04) ficou a dever-se ao facto do recrutamento de trabalhadores para novos postos de trabalho em regime de contrato de 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 resolutivo.

Pelo que se entendeu que não se tratavam de novas contratações "*propriamente ditas*".

¹ Embora, aceitamos, com algumas incorreções, tal como consta em alguns itens do projeto de relatório.



SANTO TIRSO
CÂMARA MUNICIPAL

Praça 25 de Abril
4780-373 SANTO TIRSO
Tel. +351 252 830 400
Fax: +351 252 856 534
gap@cm-stirso.pt
www.cm-stirso.pt

No entanto, a recomendação relativa a esta matéria (**Recomendação A**) já estava em prática no decurso da auditoria (ou seja, no ano económico em curso), conforme documentos que se juntam. (**docs. 1 e 2**)

2.2.4 APLICAÇÃO DAS MEDIDAS DE CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL

2.2.4.1 Leis n.ºs. 12-A/2010, de 30 de junho e 47/2010, de 7 de setembro

2.2.4.1.1

A não aplicação da redução remuneratória de 5% ao subsídio de Natal dos eleitos locais e dos membros dos Gabinetes de Apoio Pessoal à Presidência e Vereação, no ano de 2010, ficou a dever-se a um erro do programa informático utilizado na câmara municipal, não tendo havido qualquer intenção de não cumprimento do legalmente previsto.

O erro só foi detetado no decurso da auditoria, pelo que **irá ser acatada a recomendação B) no que se refere à reposição dos valores referidos na alínea a) da conclusão 3.2.2 das RECOMENDAÇÕES.** (ver ordem de serviço de 14 do corrente mês de dezembro – **doc. 3**)

Oportunamente serão enviadas as evidências desta reposição.

2.2.4.1.2

Antes de mais, e no que se refere ao que consta da nota de rodapé 51 (folhas 19 do douto projeto de relatório) quanto à desagregação da rubrica com a classificação económica 01.01.11, a desagregação proposta dessa rubrica em duas já ficou a constar do Orçamento da Despesa para 2013, conforme extrato desse Orçamento que se anexa. (**doc. 4**)

Relativamente ao facto de as despesas de representação terem sido pagas aos eleitos locais a tempo inteiro, no período compreendido entre junho de 2010 e dezembro de 2010, com base no valor dos seus subsídios mensais antes da aplicação da redução de 5% prevista na lei 12-A/2010, de 30 de junho, salvo o devido respeito pelo que é defendido no douto projeto de relatório, não perfilhamos do mesmo entendimento aí expresso.

Por um lado, porque as despesas de representação não estão incluídas no conceito de remuneração mensal prevista no nº 1 do artigo 6º do Estatuto dos Eleitos Locais (Lei 29/87, de 30 de junho, com a redação introduzida por sucessivas alterações legais), já que as despesas de representação, ainda que indexadas à remuneração que o titular do cargo político auferir, têm por objetivo compensar os seus beneficiários pelos acréscimos de despesa que a manutenção da dignidade inerente a esses cargos e as exigências do seu desempenho impõem, enquanto a remuneração mensal é o correlativo das funções exercidas.

Embora emitidos a propósito de outras questões, juntamos pareceres da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional Centro e da Procuradoria Geral da República, donde resulta de forma clara que as despesas de representação não se integram no conceito de *“remuneração correspondente ao cargo político desempenhado”*. (docs. 5 e 6)

O nº 1 do artigo 11º da Lei 12-A/2010, de 30 de junho, refere expressamente que a redução excecional de 5% incide sobre o vencimento mensal, entenda-se sobre a remuneração mensal.

Na interpretação da lei, *“o intérprete deverá presumir que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados”* (cfr. nº 3 do artigo 9º do Código Civil).

Ora, o legislador não desconhece que o conceito de remuneração mensal ou vencimento mensal é diferente e não integra as despesas de representação.

Se assim não fosse, não faria sentido que o legislador no artigo 19º da Lei 55-A/2010, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2011, tivesse o cuidado de referir expressamente na alínea a) do nº 4 dessa norma que para efeitos do disposto nesse artigo (sublinhado nosso) estão incluídas nas remunerações totais ilíquidas mensais as que resultam do valor agregado de todas as prestações pecuniárias, designadamente, remuneração base, subsídios, suplementos remuneratórios, incluindo emolumentos, gratificações, subvenções, senhas de presença, abonos, despesas de representação e trabalho suplementar, extraordinário ou em dias de descanso e feriados.

E sublinhamos aqui a expressão utilizada pelo legislador, porque a agregação aí referida deve entender-se apenas para efeitos desse artigo e enquanto o mesmo vigorar na nossa ordem jurídica e não para quaisquer outros efeitos.

Sendo que, apesar da redução remuneratória atualmente vigente, o vencimento mensal ilíquido continua a ser o anterior, antes dessa redução, que apenas vigora a título excecional e temporariamente.

Acresce ainda que apesar de resultar do nº 4 do artigo 6º do Estatuto dos Eleitos Locais que as despesas de representação estão indexadas às respetivas



SANTO TIRSO
CÂMARA MUNICIPAL

Praça 25 de Abril
4780-373 SANTO TIRSO
Tel. +351 252 830 400
Fax: +351 252 856 534
gap@cm-stirso.pt
www.cm-stirso.pt

67

remunerações dos eleitos locais, sendo o seu montante correspondente a 30% e 20% das remunerações, respetivamente, do presidente e vereadores, assim não sucede exatamente na prática.

Ou seja, sendo atualmente a remuneração mensal do presidente de 3 816,00€, 30% desse montante corresponderia a 1 144,80€. E sendo atualmente a remuneração mensal dos vereadores a tempo inteiro de 3 052,80€, 20% desse montante corresponderia a 610,56€.

Sucedo que por força da aplicação da Portaria 1553-D/2008, de 31 de dezembro, as despesas de representação auferidas em 2008 foram atualizadas em 2009 em 2,9%, do que resultou o montante de 1 110,98€ para o presidente, e 592,52€ para os vereadores a tempo inteiro.

Pelo que não é completamente correto dizer-se que as despesas de representação dos eleitos locais (presidente e vereadores a tempo inteiro das câmaras municipais) estão indexadas em percentagem ao valor dos respetivos subsídios mensais.

Acresce ainda que este nosso entendimento é o perfilhado pela ANMP, conforme nos foi comunicado.

Por último, refira-se que igual entendimento foi tido quanto a outros titulares de cargos políticos, conforme resulta da consulta ao portal eletrónico da Assembleia da República. **(doc. 7)**

Assim, discorda-se do referido na alínea b) da conclusão 3.2.2, de que tenha havido um pagamento indevido de 1 218,14 €.

Pelo que, quanto à **Recomendação B)**, e como já se referiu, iremos apenas promover, de imediato, a reposição das quantias referidas na alínea a) da mesma conclusão.²

² Aproveitamos para referir que temos dificuldade, apesar da leitura e análise atenta que fizemos ao projeto de relatório e seus anexos, em perceber a quantia que é referida na aludida Recomendação B – 2 019,50€. A aceitar-se o que consta das alíneas a) e b) da conclusão 3.2.2 (e como dissemos só concordamos com a alínea a)) o montante seria de 2 820,13 €.

A

2.2.4.3. RESTRIÇÕES REMUNERATÓRIAS DECORRENTES DA LOE 2011 e 2012

2.2.4.3.1 Restrições Remuneratórias

2.2.4.3.1.1

Tal como já referimos a propósito do item 2.2.4.1.2, cuja resposta aqui damos por inteiramente transcrita, entendemos que no ano de 2010 as despesas de representação dos eleitos locais não estavam sujeitas à redução de 5%.

Apenas passaram a estar sujeitas a essa redução com a entrada em vigor do artº 19º da LOE para 2011.

E obviamente que foi sobre o valor pago em 2010 que foi feita a redução remuneratória.

Pelo que, salvo o devido respeito, entendemos não ter havido qualquer pagamento indevido.

Consequentemente, entendemos estar prejudicada a **Recomendação C.**

2.2.4.3.1.2

Assumimos a eventual existência de erros no cálculo das reduções, sendo que os serviços irão analisar detalhadamente os montantes que são referidos no Projeto de Relatório, com vista ao acatamento das Recomendações D) e E) do mesmo e eventualmente a outros trabalhadores que possam estar em situação idêntica.

Ver ordem de serviço de 17 do corrente mês de dezembro. (**doc. 8**)

Considerando que o cumprimento da recomendação D) pressupõe o cumprimento prévio da recomendação E) entendemos que o período necessário para a regularização das situações é de 2 meses.

Oportunamente serão enviados documentos que evidenciam essa regularização.

2.2.4.3.1.3

Processamento de verbas ao **comandante do serviço de Polícia Municipal.**^{3 4}

Em 02 junho de 2003 foi celebrado contrato de avença com ██████████ para o exercício de funções de organização, formação e comando da Polícia Municipal de Santo Tirso.

Tal contrato foi sucessivamente renovado até 02 de dezembro de 2008.

³ Refira-se que o montante de 57 090,48 € (IVA incluído) constante de folhas 22 do projeto de relatório está incluído nos valores pagos à sociedade ██████████ Unipessoal, Lda., entre junho/2009 e junho/2012.

⁴ O montante pago, no período referido na nota anterior, foi de 115 473,48 € e não de 115 572,48 € (ver doc.. 9)



SANTO TIRSO
CÂMARA MUNICIPAL

Praça 25 de Abril
4780-373 SANTO TIRSO
Tel. +351 252 830 400
Fax: +351 252 856 534
gap@cm-stirso.pt
www.cm-stirso.pt

Em 29 de maio de 2009 foi celebrado contrato de prestação de serviços com a sociedade unipessoal [REDACTED] – Unipessoal, Lda., da qual o referido [REDACTED] é o único sócio e gerente.

Esse contrato foi celebrado pelo período de um ano.

Considerando que o agente mais graduado da Policia Municipal não reunia ainda a competência técnica e aptidão necessárias para o exercício das importantes funções de comando da Policia Municipal, em 08 de junho de 2010 veio a ser celebrado novo contrato com a mesma sociedade, pelo período de um ano, podendo ser renovado por mais um ano.

O contrato cessou em junho de 2012.

O [REDACTED] é aposentado da CGA.

Posto isto:

Considerando que no período de tempo em causa – maio de 2003 até junho de 2012, existiram várias alterações legislativas, vamos analisar o regime jurídico aplicável a cada período de tempo.

I - Período de 02 de junho de 2003 a 07 de novembro de 2005 (data que entrou em vigor o DL 179/2005)

O regime legal em vigor era o previsto no Decreto-Lei n.º 215/87:

Artigo 78.º

Incompatibilidades

*1 - Os aposentados ou reservistas das Forças Armadas **não podem** exercer funções públicas ou a prestação de trabalho remunerado nas **empresas públicas**, exceto se se verificar algumas das seguintes circunstâncias:*

a) Quando exerçam funções em regime de prestação de serviços nas condições previstas na alínea a) do n.º 2 do artigo 1.º;

b) Quando haja lei que o permita;

c) Quando, sob proposta do membro do Governo que tenha o poder hierárquico ou tutela sobre a entidade onde prestará o seu trabalho o aposentado ou reservista, o Primeiro-Ministro, por despacho, o autorize, constando do despacho o regime jurídico a que ficará sujeito e a remuneração atribuída.

7

Salvo melhor opinião, a presente norma proíbe que os aposentados exerçam funções públicas ou a prestação de trabalho remunerado nas **empresas públicas**, pelo que, o seu âmbito de aplicação restringe-se a estas.

Ora, no caso concreto, a polícia municipal é um serviço municipal (art. 1º da **Lei 19/2004 de 20 de maio**) e, por conseguinte, insere-se dentro da orgânica do município de Santo Tirso.

Considerando que o município de Santo Tirso é uma pessoa coletiva de direito público, a proibição acima citada não se aplica, pois não estamos perante uma empresa pública.

Por outro lado, não existe incompatibilidade, dado que se trata de um contrato de prestação de serviços e tal está excluído da proibição normativa.

Pelo que, neste período não há qualquer incompatibilidade.

II - Período de 07 de novembro de 2005 a 02 de dezembro de 2008 (data em que cessou o contrato de avença com o Eduardo Ribeiro).

O Decreto-Lei n.º **179/2005**, de **2 de novembro** veio alterar o regime legal em vigor, alargando o âmbito de aplicação do art.º 78º.

Artigo 78.º

Incompatibilidades

*1 - Os aposentados não podem exercer funções públicas ou prestar trabalho remunerado, ainda que em regime de contrato de tarefa ou de avença, em quaisquer serviços do Estado, **pessoas coletivas públicas** ou empresas públicas, exceto quando se verifique alguma das seguintes circunstâncias:*

a) Quando haja lei que o permita;

b) Quando, por razões de interesse público excecional, o Primeiro-Ministro expressamente o decida, nos termos dos números seguintes.

2 - O interesse público excecional é devidamente fundamentado, com suficiente grau de concretização, na justificada conveniência em assegurar por essa via as funções que se encontram em causa.

3 - A decisão é precedida de proposta do membro do Governo que tenha o poder de direção, de superintendência, de tutela ou de outra forma de orientação estratégica sobre o serviço, entidade ou empresa onde as funções devam ser exercidas ou o trabalho deva ser prestado.

4 - Em caso algum pode ser tomada a referida decisão em relação a quem se encontre na situação prevista no n.º 1 em razão da utilização de mecanismos legais de antecipação de aposentação ou em relação a quem se encontre aposentado compulsivamente.

5 - A decisão produz efeitos por um ano, exceto se fixar um prazo superior, em razão da natureza das funções ou do trabalho autorizados.

6 - O disposto no presente artigo é aplicável às situações de reserva ou equiparadas fora da efetividade de serviço.



SANTO TIRSO
CÂMARA MUNICIPAL

Praça 25 de Abril
4780-373 SANTO TIRSO
Tel. +351 252 830 400
Fax: +351 252 856 534
gap@cm-stirso.pt
www.cm-stirso.pt

Considerando o nº 1, a proibição foi alargada, entre outras, às pessoas coletivas de direito público, quando anteriormente se aplicava somente às empresas públicas.

Pelo que, o novo regime aplica-se ao caso concreto e no período de tempo acima referido.

Contudo, a proibição de acumulação não é fechada, deixando algumas aberturas (exceções).

Tendo presente a exceção prevista na al. b), a câmara municipal de Santo Tirso, invocando razões de interesse público excecional, solicitou expressamente ao Sr. Primeiro-Ministro que fosse levantada a proibição, ou seja, pediu que fosse autorizada a acumulação de funções – vide ofício número 3455, de 15 de fevereiro de 2006. (doc. 10)

O gabinete do Sr. Primeiro-ministro acusou a receção do pedido, contudo, nunca proferiu decisão. – (vide docs. 11 e 12)

Perante este comportamento omissivo, o município de Santo Tirso considerou o pedido formulado ao Sr. Primeiro-ministro tacitamente deferido.

Pelo que, salvo melhor opinião, existiu autorização tácita, logo a acumulação é legal.

Daqui resulta claro que, a partir de 07 de novembro de 2005, no caso concreto, dado que a remuneração da avença lhe era mais favorável, o avençado [REDACTED] teria direito apenas a 1/3 da pensão, estando o município de Santo Tirso obrigado a processar a totalidade da remuneração da avença.

Sendo certo que, neste período de tempo, o município de Santo Tirso não tinha a obrigação legal de comunicar à CGA a acumulação de funções, tal cabia ao referido [REDACTED] que tal omitiu. (Nota: a obrigação de comunicação e consequente responsabilidade solidária do dirigente máxima de serviço foi, apenas, introduzida, pelo DL 137/2010, de 28 de dezembro).

Assim sendo, parece que o Sr. [REDACTED] recebeu indevidamente 2/3 da pensão da CGA.

E, por conseguinte, deve a CGA exigir a restituição desse montante.

III - Período de 29 maio de 2009 (data do primeiro contrato de prestação de serviços com a sociedade [REDACTED]) **até junho de 2012** (data da sua cessação).

A

Durante este período vigorou um contrato de prestação de serviços com a sociedade [REDACTED] – Unipessoal, Lda da qual o já referido [REDACTED] era o único sócio e gerente.

Consta do relatório que:

“Assim, não se vislumbra qualquer fundamento para as funções de comandante da Polícia Municipal serem exercidas em regime de avença e para que esse contrato tenha sido outorgado com a identificada empresa unipessoal a não ser o de contornar as restrições sujeitas à mencionada autorização e sua remuneração mensal ou a pensão de reforma, no montante de € 2.147,77 (em vigor, pelo menos, desde maio de 2009), à redução de 1/3 (até 31 de dezembro de 2010) e, partir de então à opção entre a pensão e a remuneração mensal da avença, nos termos dos artigos 78º e 79º do Estatuto da Aposentação (EA), na redação dada pelo artigo 6º do DL nº 137/2010, de 28/dez.”

Com o devido respeito, não existiu qualquer intenção de contornar a lei.

Por acordo das partes, a prestação de serviço do Sr. [REDACTED] cessou em 02 de dezembro de 2008.

Desde então, o comando ficou assegurado pelo Agente mais graduado da Polícia Municipal, que, no entanto, não reunia os requisitos legais para assumir as funções de Comandante da Polícia Municipal, mesmo em regime de substituição (...) nem possuía ainda a competência técnica e aptidão para o exercício dessas funções – vide despacho de 12 de Maio de 2009 junto ao anexo 12 A).

Importa aqui definir as funções de comando. Tal compreende a direção do serviço, mas, principalmente, a formação dos agentes de polícia, pois, o quadro do serviço de polícia municipal era composto por pessoas muito jovens e sem qualquer experiência.

Como é do conhecimento de todos, não existe nenhuma escola especializada na formação de polícias municipais. Assim sendo, a sociedade em causa foi contratada com o objeto de comando da Polícia Municipal, pretendendo-se, no entanto, e principalmente, enquadrar nesse objeto as tarefas de formação e preparação de um dos agentes para o exercício do cargo de comandante.

Atuou, pois, o município com a intenção de defender o interesse público (fiscalização e a segurança pública) e para o efeito, a sociedade em causa era a indicada, pois que tinha nos seus quadros uma pessoa com vasta experiência no âmbito da segurança pública e com profundo conhecimento da realidade quer da polícia municipal quer do concelho de Santo Tirso.

Sendo certo que, ao contrário do referido no duto projeto de relatório, as funções de direção, organização e formação, podem e devem ser prestadas por pessoas coletivas, atento o disposto na lei nº 12-A/2008 de 27/02 que determinou, expressamente, o carácter excecional dos contratos de tarefa e de avença com pessoas singulares erigindo, como regra, a possibilidade da sua celebração com pessoas coletivas (cfr. art. 35º da referida Lei, nº 2, al. b) e nº 4).

Pelo que, o contrato celebrado com a [REDACTED] – Unipessoal, Lda é perfeitamente legal.



SANTO TIRSO
CÂMARA MUNICIPAL

Praça 25 de Abril
4780-373 SANTO TIRSO
Tel. +351 252 830 400
Fax: +351 252 856 534
gap@cm-stirso.pt
www.cm-stirso.pt

Aliás, considerando a existência do ofício circular nº 2/2011, de 22 de março, mencionado no duto projeto de relatório, ficamos a crer que tal foi o entendimento dos serviços do Estado durante muitos anos, pois que, se assim não fosse, não teria havido a necessidade de emitir tal ofício a esclarecer que a proibição do exercício de funções no setor público abrange todas as contratações direta ou indireta de um aposentado, nomeadamente, quando esse exercício se processa no quadro de uma relação estabelecida entre a entidade pública e uma sociedade profissional ou empresarial, à qual o aposentado se encontre de alguma forma ligado.

Na verdade, só se entende esse ofício, documento interno dos serviços e sem valor vinculativo geral, se anteriormente existia um outro entendimento e em sentido contrário.

E, considerando os princípios gerais do direito, nomeadamente, a livre iniciativa empresarial e a distinção clara entre pessoas individuais e coletivas, com o devido respeito, somos de opinião que o entendimento sustentado no ofício circular viola, no mínimo, estes princípios.

Pelo que, salvo melhor opinião, entendemos que os aposentados não estão proibidos de constituir sociedades comerciais e destas prestarem serviços a autarquias e outras entidades públicas.

Por outro lado, um dos princípios basilares do Estado de Direito é a estabilidade das normas e da sua interpretação, não podendo os seus destinatários estar sujeitos aos diversos e mais variados entendimentos feitos pelos serviços do Estado.

Pelo que, mesmo que se adote o entendimento constante do ofício circular acima citado, o que não se concede, apenas poderia ser feita uma recomendação ao município, no sentido de cessar o contrato, aliás, o que já ocorreu.

Consta ainda do duto projeto de relatório, anotação 79, que estava vedada à autarquia a renovação do contrato nos termos do disposto no art. 103º da Lei nº 59/2008, de 11 de setembro, que aprovou o regime de contrato de trabalho em funções públicas.

Salvo melhor opinião, tal norma não é aplicável, pela simples razão que estamos perante um contrato de prestação de serviços e não de trabalho.

Ainda consta da mesma anotação que, nos termos do disposto no art. 113º, nº 2 do CCP, a autarquia não podia voltar a contratar a referida sociedade, pois já tinha adjudicado no ano económico em curso (2009) e nos dois anos económicos anteriores,

A

na sequência de ajuste direto, propostas para a celebração de contratos cujo objeto consistia na prestação de serviços do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar e cujo preço contratual acumulado era superior a € 75.000.

Com o devido respeito, não é assim, pois conforme o já alegado, o Sr. [REDACTED] e a sociedade [REDACTED] – Unipessoal, Lda. são duas pessoas jurídicas distintas e independentes, logo, tal limitação legal não se aplica ao caso concreto.

E, por conseguinte, inexistente qualquer ilegalidade.

POR CAUTELA:

Somente para a hipótese, que não se concede, de ser considerada a ilicitude dos pagamentos.

A responsabilidade financeira, quer a sancionatória quer a reintegratória, só ocorre quando a ação ou a omissão foi resultante de culpa do agente – artº 61º-nº 5 e 67º-nº 3 da Lei nº 98/97.

O Código Penal assinala, na parte introdutória, que *“um dos princípios basilares do diploma reside na compreensão de que toda a pena tem de ter como suporte axiológico-normativo uma culpa concreta”*.

Há, pois, que analisar se as concretas condutas dos eleitos locais justificam uma censura e reprovação.

O regime de incompatibilidades dos aposentados (artigos 78º e 79º do EA) foi e é objeto de muita controversa doutrinária e jurisprudencial.

Tal deveu-se, essencialmente, ao facto da lei ter sido mal feita e por isso o legislador, ao longo dos anos, teve necessidade de fazer várias alterações ao disposto nos artigos 78º e 79º do EA, sempre numa tentativa de esclarecer o alcance e o âmbito de aplicação das referidas normas.

A controversa era de tal ordem que, tal como consta no duto relatório, existiu a necessidade de os próprios serviços da CGA prestarem esclarecimentos sobre o alcance e o âmbito de aplicação das normas citadas, nomeadamente, o ofício circular nº 2/2011 e ainda o esclarecimento constante da página eletrónica da CGA, de 29/12/2010, com o título *“exercício de funções por aposentados”*, que diz expressamente o seguinte:

*“A reformulação do regime de exercício de funções públicas por aposentados, no sentido, por um lado, da **clarificação do seu alcance**, tanto pessoal, como material e temporamente e, por outro, da **eliminação da possibilidade de acumular, ainda que apenas parcialmente, pensão com remuneração**. Concretamente no que respeita a esta segunda medida, **fica agora claro** que o regime de incompatibilidades dos artigos 78º e 79º do Estatuto de aposentação se destina a abranger: (...)”*

Como resulta do texto ora parcialmente transcrito, a própria CGA ao utilizar, em finais de 2010, as expressões *“clarificação do seu alcance”* e *“fica agora claro”*, por nós sublinhadas, veio reconhecer expressamente que o alcance e o âmbito de aplicação do regime de incompatibilidades não era claro ou seja, a contrario, era confuso e sujeito a vários entendimentos.



SANTO TIRSO
CÂMARA MUNICIPAL

Praça 25 de Abril
4780-373 SANTO TIRSO
Tel. +351 252 830 400
Fax: +351 252 856 534
gap@cm-stirso.pt
www.cm-stirso.pt

Ora, se a lei (EA) e as suas sucessivas alterações estavam mal redigidas e originaram muita controversa doutrinal e jurisprudencial, ao ponto de a CGA ter tido necessidade de emitir ofícios circulares e esclarecimentos, não se pode censurar o homem médio, por não ter interpretado e aplicado as normas de acordo com a posição ora adotada no duto projeto de relatório.

Na verdade, os eleitos locais responsáveis pela autorização e pagamento das despesas não são juristas de formação e nem têm conhecimentos jurídicos suficientes para interpretar o regime de incompatibilidades.

Há assim, no limite, erro sobre a ilicitude, o que afasta a culpa.

Sendo que tal erro não é censurável, pois qualquer homem médio, colocado na mesma posição, teria atuado na mesma forma.

Está assim afastada a culpa.

Não havendo, pois, responsabilidade financeira sancionatória ou reintegratória.

Mesmo que se entenda que não está afastada a culpa, parece seguro que não há responsabilidade financeira reintegratória.

Para tal importa verificar se os pagamentos são indevidos.

Como já referido noutra parte desta resposta, o conceito de "pagamentos indevidos" está expresso no n.º4 do art.º 59.º da LOTC:

"Consideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efetiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade".

No caso, não existiu qualquer dano, uma vez que existiu contraprestação efetiva, o que não foi colocado em causa no próprio projeto de relatório, sendo que a mesma foi adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da autarquia e aos serviços prestados.

O princípio da proporcionalidade compreende, em primeiro lugar, a congruência, adequação e idoneidade do meio ou da medida para lograr o fim proposto (princípio da proporcionalidade em sentido amplo), e, em segundo lugar, a proibição do excesso (princípio da proporcionalidade em sentido estrito).

4

Impõe-se, agora, saber se a decisão de autorizar os pagamentos relativos aos serviços prestados de direção, instalação e formação da Polícia Municipal são idóneos ou adequados à prossecução das atribuições da autarquia.

O município de Santo Tirso, ao abrigo da **Decreto-Lei nº 39/2000 de 17 de Março**, resolveu criar o serviço da Polícia Municipal. Estamos, pois, no domínio de uma atribuição própria.

Depois de criada por deliberação da assembleia municipal, colocou-se a questão prática da sua instalação, direção e formação do seu corpo de agentes, diga-se, formado por gente jovem e sem experiência na área da segurança pública.

Foi, então, preocupação da autarquia encontrar uma pessoa com grande experiência e competência nessa área, tão sensível. Para o efeito, fez vários convites, entre os quais ao contratado [REDACTED], que no seu currículo apresentava como referências, entre outras, o exercício do comando da PSP em Santo Tirso.

Reunia, pois, condições excecionais para instalar e formar a Polícia municipal de Santo Tirso e por isso foi contratado.

E, assim desde junho de 2003 e até dezembro de 2008, o referido [REDACTED] realizou um trabalho de excelência e por todos reconhecido.

A partir de dezembro de 2008, o comando da Polícia Municipal ficou entregue ao agente mais graduado, contudo, verificou-se que tal solução não foi a mais correta.

Tornou-se evidente a necessidade de contratar a empresa [REDACTED] LDA para o efeito e em específico, para preparar e formar um agente para o exercício das funções de comando.

Assim sendo, tal sociedade desde 29 de maio de 2009 e até 08 de junho de 2012 realizou um serviço excelente e desde então, a Polícia Municipal é comandada por um agente pertencente ao seu corpo.

Ou seja:

A empresa prestou o serviço – houve contraprestação efetiva.

A contraprestação foi adequada e proporcional aos fins da Polícia Municipal.

A contraprestação foi adequada e proporcional aos serviços efetivamente prestados.

Logo,

Os pagamentos não podem ser considerados como indevidos.

Relativamente à recomendação formulada nas Conclusões do projeto de relatório – **Recomendação F**, em 17 do corrente mês de dezembro foram enviados ofícios à CGA e ao referido [REDACTED] (Ofícios nºs. 19332 e 19331, respetivamente – docs. 13 e 14).



SANTO TIRSO
CÂMARA MUNICIPAL

Praça 25 de Abril
4780-373 SANTO TIRSO
Tel. +351 252 830 400
Fax: +351 252 856 534
gap@cm-stirso.pt
www.cm-stirso.pt

2.2.4.3.2 CONTRATOS DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS

Sem nos pretendermos alongar nesta matéria, pois no decurso da auditoria já foram manifestadas as dificuldades existentes na interpretação do quadro legal vigente, começamos por referir que o âmbito de aplicação dos n.ºs. 1 (redução remuneratória) e 4 (parecer prévio) do art.º 22.º da LOE para 2011 é muito mais restrito que o âmbito de aplicação das normas similares do art.º 26.º da LOE para 2012, pelo que, aceitando-se que apenas foram submetidos a parecer prévio os contratos de avença e tarefa com pessoas singulares, também não serão muitas as situações que, em 2011, caberiam no âmbito do art.º 22.º, pois que este apenas se aplica aos contratos celebrados ou renovados em 2011, com idêntico objeto e (sublinhado nosso) a mesma contraparte.

Ou seja, no âmbito da LOE para 2011 a identidade de objeto e de contraparte eram requisitos cumulativos.

Porque o art.º 26.º da LOE para 2012 ampliou significativamente o seu âmbito de aplicação, os serviços jurídicos elaboraram a informação escrita citada na nota de rodapé nº 91, com o objetivo de clarificar o quadro legal vigente e orientar os serviços com vista à observação do legalmente estipulado na matéria.

O que, salvo uma ou outra situação excecional,⁵ os procedimentos concursais referentes a aquisições de serviços têm sido precedidos do parecer prévio obrigatório do executivo municipal, antes da decisão de abertura do procedimento, ou, pelo menos, antes da celebração do contrato.

Pelo que realçamos positivamente o facto de no projeto do douto relatório se relevar o atraso na implementação da obrigação legal em causa.

As **Recomendações G e H** constantes do douto projeto de relatório já estão a ser seguidas.

Não obstante, e de forma a responsabilizar todos os serviços que têm a seu cargo procedimentos concursais, a diretora do departamento administrativo, por comunicação efetuada por correio eletrónico no dia 1 do corrente mês de dezembro (cfr. doc. 15) voltou a lembrar os serviços para a necessidade de sujeitar a parecer prévio todas as aquisições de serviços com pessoas singulares e coletivas, não dispensadas desse parecer, nos termos legais.

⁵ E sempre que são detetadas, tem-se tentado "sanar" a irregularidade.

A

E, em 17 do corrente mês de dezembro, foi emanada ordem de serviço no sentido do rigoroso acatamento daquelas Recomendações, nos termos legalmente previstos. (doc. 16)

2.2.4.3.3

O não cumprimento do referido neste ponto do projeto de relatório ficou a dever-se a lapso dos serviços.

Esta câmara municipal contactou informalmente cada um dos prestadores de serviços referidos no anexo 14 com vista à regularização da situação.

A sua maioria compreendeu o lapso ocorrido, e irão repor ao município as quantias que foram apuradas, conforme cópias dos officios enviados, anexos à informação da Coordenadora Técnica da Secção de Compras, que se anexa. (doc. 17)

Oportunamente, enviaremos as evidências dessa reposição (guias de receita).

No entanto, entendemos que os contratos que têm por objeto serviços de limpeza de coletores e serviço de remoção de águas residuais não estão sujeitos à redução remuneratória por força do disposto no nº 3 do artº 26º da Lei do OE para 2012, uma vez que se tratam de prestação de serviços essenciais, assim definidos na alínea f) do nº 2 do artº 1º da Lei 23/96, de 26 de julho, estando assim excecionados da redução remuneratória ao abrigo da alínea a) do nº 6 do citado artº 26º.

2.2.5 Prestadores de serviço sem título contratual

Aceitam-se os factos vertidos no projeto de relatório relativamente a este ponto.

No entanto, sempre se dirá que na génese destas situações estão os constantes constrangimento legais em matéria de contratação de trabalhadores para o exercício de funções públicas, nomeadamente as reduções legalmente impostas quanto ao número de trabalhadores a contratar, sem que simultaneamente haja uma redução das atribuições dos municípios.

Bem pelo contrário. Tem havido uma constante transferência de competências do Estado para os municípios, grande parte das vezes sem as correspondentes transferências financeiras, assumindo ainda muitas vezes os municípios competências que cabem ao Estado, sobretudo na área social, pela maior proximidade que as autarquias locais têm das populações e das suas necessidades.

Por outro lado, e não raro, os municípios são convidados a celebrar Contratos-Programa com o Estado, nomeadamente para a execução de obras, o que obviamente vem sobrecarregar os serviços municipais, havendo necessidade de suprir as carências quanto aos recursos humanos necessários para o efeito.⁶

⁶ De que citamos, a título de exemplo, as construções das Unidades de Saúde de Areias e S. Martinho do Campo, da responsabilidade da ARSN; a aquisição de terrenos para a remodelação do Nó da Variante à EN 105 em Santo Tirso - Ponte de Frádegas, da responsabilidade da Estradas de Portugal; o novo quartel da PSP, da



SANTO TIRSO
CÂMARA MUNICIPAL

Praça 25 de Abril
4780-373 SANTO TIRSO
Tel. +351 252 830 400
Fax: +351 252 856 534
gap@cm-stirso.pt
www.cm-stirso.pt

No entanto, da situação em apreço não resultou qualquer prejuízo para o município, já que houve contraprestação efetiva dos serviços que justificaram os pagamentos que foram efetuados.

Por isso, ainda que haja ilegalidade no procedimento que conduziu à despesa, não podem os respetivos pagamentos serem qualificados como pagamentos indevidos para efeitos de efetivação de responsabilidade financeira.

Efetivamente, dispõe o nº 4 do artigo 59º da Lei 98/97, de 26 de agosto, na redação introduzida pela Lei 48/2006, de 29 de agosto: *“Consideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efetiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade”*

Ora, no caso concreto, houve efetiva contraprestação, os serviços realizados são adequados às atribuições do município e o montante do correspondente pagamento foi proporcional às atividades desenvolvidas, não tendo tido a autarquia um acréscimo de despesa com estas situações irregulares. De facto, teria tido despesa igual, similar ou superior se tivesse recorrido a qualquer modalidade da relação jurídica de emprego público ou à celebração de contratos de avença/prestação de serviços.

Senão vejamos:

— O montante da remuneração média mensal que lhe foi paga corresponde à despesa que a câmara municipal teria se tivesse contratado em regime de contrato de trabalho um assistente técnico, funções que foram efetivamente exercidas por aquele trabalhador.

A 1ª posição remuneratória da categoria/nível remuneratório 5 da tabela remuneratória única é de 683,13€ (desde 2009). A este valor acrescem despesas com subsídio de refeição (que num mês de 20 dias úteis, o que corresponde à regra, é de 85,40 €), com a segurança social (22,3% sobre a remuneração base) e com o seguro obrigatório de acidentes de trabalho (1,5% sobre a remuneração base). Acrescem ainda que só foram pagas 12 mensalidades. No caso de se ter recorrido a qualquer modalidade da relação jurídica de emprego público seria pago ainda o subsídio de férias e o subsídio de Natal, o que daria uma despesa superior.

responsabilidade do Ministério da Administração Interna. Os serviços da administração central ficam assim libertos de uma série de tarefas, que os municípios assumem, com a conseqüente sobrecarga de serviço para os seus recursos humanos, porque são mais sensíveis às necessidades das populações, às quais é necessário dar resposta.

A

██████████ – O montante da remuneração média mensal que lhe foi paga corresponde a valor bastante inferior à despesa que a câmara municipal teria se tivesse contratado em regime de contrato de trabalho um assistente técnico, sendo que as funções prestadas no Balcão Único e Serviço de Informações correspondem ao conteúdo funcional dum assistente técnico, funções que, reiteramos, efetivamente exerceu.

Como se vê do anteriormente referido a propósito do trabalhador ██████████, não houve qualquer prejuízo para o município.

██████████ – O montante da remuneração média mensal que lhe foi paga corresponde a despesa que a câmara municipal teria se tivesse contratado em regime de contrato de trabalho um assistente operacional, funções que foram efetivamente exercidas por aquele trabalhador.

A 1ª posição remuneratória da categoria/nível remuneratório 1 da tabela remuneratória única é de 485,00€ (correspondente à retribuição mínima mensal garantida). A este valor acrescem despesas com subsídio de refeição (que num mês de 20 dias úteis, o que corresponde à regra, é de 85,40 €), com a segurança social (22,3% sobre a remuneração base) e com o seguro obrigatório de acidentes de trabalho (1,5% sobre a remuneração base). Acresce ainda que só foram pagas 12 mensalidades. No caso de se ter recorrido a qualquer modalidade da relação jurídica de emprego público seria pago ainda o subsídio de férias e o subsídio de Natal, o que daria uma despesa superior.

██████████ – O montante da remuneração média mensal que lhes foi paga corresponde a valor inferior à despesa que a câmara municipal teria se tivesse contratado os trabalhadores em regime de contrato de trabalho com a categoria de assistente operacional, sendo que as funções prestadas pelos identificados trabalhadores correspondem ao conteúdo funcional dessa categoria, funções que, reiteramos, efetivamente prestaram.

Como se vê do anteriormente referido a propósito do trabalhador ██████████, não houve qualquer prejuízo para o município.

██████████ – O montante da remuneração média mensal que lhe foi pago corresponde a valor inferior à despesa que a câmara municipal teria se tivesse contratado em regime de contrato de trabalho um assistente técnico, sendo que as funções prestadas nos serviços administrativos da unidade orgânica Serviços Urbanos correspondem ao conteúdo funcional dum assistente técnico, funções que, reiteramos, efetivamente exerceu.

Como se vê do anteriormente referido a propósito do trabalhador ██████████, não houve qualquer prejuízo para o município.

Refira-se ainda que a ilegalidade apontada, além de não ter trazido qualquer prejuízo para o erário público, não teve quaisquer implicações ao nível da redução de pessoal prevista na alínea b) do nº 1 do artigo 48º da Lei do Orçamento de Estado para 2012, pois na câmara municipal de Santo Tirso verificou-se uma redução de 6% em relação ao número de trabalhadores existentes em 31 de dezembro de 2011. **Mesmo que**



SANTO TIRSO
CÂMARA MUNICIPAL

Praça 25 de Abril
4780-373 SANTO TIRSO
Tel. +351 252 830 400
Fax: +351 252 856 634
gap@cm-stirso.pt
www.cm-stirso.pt

estes nove trabalhadores fossem contabilizados essa norma seria sempre cumprida.

Por último, as infrações financeiras obedecem ao princípio da tipicidade.

Pelo que, a norma constante do nº 3 do artigo 36º da Lei 12-A/2008, de 27 de fevereiro, tem que ser interpretada de harmonia com o conceito de pagamentos indevidos previsto no referido artigo 59º.

E, como doutra forma não poderia deixar de ser, a Lei 61/2011, de 07 de dezembro, que procedeu à sétima alteração à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, e que é posterior à citada Lei 12-A/2008, integrou as situações que violem normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, bem como à admissão de pessoal, no leque de situações suscetíveis de gerarem responsabilidade financeira sancionatória e não responsabilidade financeira reintegratória.

Mas, mesmo a responsabilidade financeira sancionatória só poderá ocorrer quando a ação ou omissão for resultante de culpa do agente.

Ora, tratando-se de situações temporárias, algumas já em vias de regularização, e outras imprescindíveis para satisfação de necessidades temporárias e excecionais, sempre importará analisar se as condutas dos eleitos locais justificam uma censura e reprovação.

Salvo o devido respeito por opinião contrária, e considerando, nomeadamente, a não existência de prejuízo para o erário público, entendemos que não.

Acresce ainda que muitos desses trabalhadores tinham anteriormente prestado serviços para a câmara municipal no âmbito de contratos emprego inserção, aprovados pelos Serviços Centrais do Instituto de Emprego e Formação Profissional, mediante candidatura apresentada pela câmara municipal, e eram beneficiários de subsídio de desemprego.

Se a câmara municipal não os tivesse “contratado” estariam certamente a receber subsídio de desemprego, com todas as implicações financeiras e sociais daí decorrentes.

Quando a questão foi levantada no decurso da auditoria da Inspeção-Geral de Finanças, terminou-se de imediato com essas “prestações de serviços”, pagando-se ainda no entanto o mês de julho, já que nesse mês ainda houve prestação efetiva de serviço.



Quanto aos trabalhadores [REDACTED], foram celebrados contratos de trabalho por tempo indeterminado em 10 de setembro último, conforme publicação efetuada no DR, 2ª série, nº 184, de 21/09/2012.

E relativamente ao trabalhador [REDACTED] foi celebrado contrato de trabalho por tempo indeterminado em 10 do corrente mês de dezembro, conforme cópia que se junta. (doc. 18)

2.2.6 Subsídio de refeição

2.2.6.1

Relativamente ao não desconto do subsídio de refeição, nos anos de 2009 e 2010, nos dias em que os eleitos locais gozaram férias limitamo-nos a dizer o seguinte:

Os eleitos locais raramente gozam o período de férias a que por lei têm direito (30 dias).

E mesmo quando se ausentam da câmara municipal, supostamente no gozo de férias, não raro continuam a tratar de assuntos oficiais, deslocando-se mesmo, com frequência, à câmara municipal.

A partir de 2011 entendeu-se por bem começar a descontar o subsídio de refeição, no mês de agosto.

Sucedendo, no entanto, que o número de dias de férias efetivamente gozado por cada um dos eleitos locais é inferior ao número de dias em que lhes é descontado o subsídio de refeição.

2.2.6.2

Relativamente ao pagamento, no período de janeiro/2009 a maio/2012, em duplicado, do subsídio de refeição nos dias em que alguns trabalhadores, fora do período normal de trabalho, continuaram a sua atividade por um período mínimo de três hora e meia, abrangendo a hora de jantar, tal situação ficou a dever-se ao facto de tal possibilidade constar expressamente do nº 3 do artº 28º do D.L. 259/98, de 18 de agosto, diploma esse que se mantém em vigor.

Sendo certo que por força do nº 2 do artº 25º da Lei 64-A/2008, de 31 de dezembro, as disposições desse diploma legal apenas se aplicarem aos trabalhadores em funções públicas na modalidade de nomeação.

A relação jurídica dos trabalhadores que receberam o subsídio de refeição em duplicado constituiu-se por nomeação.

A propósito da técnica legislativa usada pelo legislador no que se refere ao aludido diploma legal, remetemos, com as necessárias adaptações, para o que abaixo diremos a propósito da prestação de trabalho em dias de descanso semanal, de descanso complementar e em feriados, o que demonstra as dificuldades que são sentidas no dia a dia por quem tem que aplicar as leis.



SANTO TIRSO
CÂMARA MUNICIPAL

Praça 25 de Abril
4780-373 SANTO TIRSO
Tcl. +351 252 830 400
Fax: +351 252 856 534
gap@cm-stirso.pt
www.cm-stirso.pt

Por cautela, suspendeu-se este procedimento a partir do corrente mês de dezembro.

2.2.7 ABONOS VARIÁVEIS E EVENTUAIS

2.2.7.1. Trabalho Extraordinário

2.2.7.1.3

A situação aqui relatada trata-se de situação verdadeiramente excecional, dizendo respeito a tarefas específicas, nomeadamente preparação dos atos eleitorais que ocorreram em 2009 (eleições para o Parlamento Europeu, de 7 de junho de 2009; eleições para a Assembleia da República, de 27 de setembro de 2009 e eleições autárquicas, em 11 de outubro de 2009) e 2011 (eleição do Presidente da República, em 23 de janeiro de 2011; e eleições para a Assembleia da República, em 5 de junho de 2011), bem como receção de toda a documentação relativa aos referidos atos eleitorais, que ocorre no próprio dia das eleições.

As tarefas a executar não justificavam o recurso à contratação de pessoal, nem podiam ser adiadas ou convenientemente executadas durante o horário normal de expediente, sem prejuízo para o normal desenvolvimento das funções e tarefas que os trabalhadores em causa têm que assegurar e executar.

Face às muitas competências que a lei comete às câmaras municipais no âmbito dos diversos atos eleitorais e às constantes restrições em matéria de recrutamento de recursos humanos, os recursos humanos afetos às muitas atribuições da autarquia são os necessários e indispensáveis ao desenvolvimento das correspondentes tarefas, sendo compreensível que em anos em que se verificaram mais do que um ato eleitoral, tenha sido necessário recorrer a trabalho extraordinário e que a remuneração desse trabalho, que foi efetivamente prestado, tenha excedido os limites previstos no nº 2 do artº 161º do RJCTFP.

Salvo melhor opinião, entendemos ainda que dada a natureza do trabalho prestado, o mesmo é enquadrável no nº 2 do artº 160º do mesmo Regime Jurídico, **pois a sua não prestação causaria prejuízos graves para os serviços públicos.**

A

Só para se ter uma ideia de todas as tarefas relativas a atos eleitorais que são asseguradas pelas câmaras municipais, juntamos cópia de despacho de 12 de agosto de 2009, que procede a delegações de competências nesta matéria, despacho esse que, apesar de não elencar de forma exaustiva todas as tarefas (apenas se refere àquelas que pressupõem a prática de um ato pelo presidente da câmara), demonstra a complexidade e trabalho inerente à preparação de atos eleitorais. (doc. 19)

Juntamos também, a título meramente exemplificativo, mapa-calendário das eleições para os deputados ao Parlamento Europeu, a partir do qual se pode ter uma ideia ainda mais precisa das tarefas que cabem às câmaras municipais. (doc. 20)

E mesmo relativamente a tarefas cometidas a outras entidades, como por exemplo juntas de freguesia, as mesmas são executadas com o apoio dos serviços da câmara municipal.

Do exposto, face ao interesse público subjacente à preparação dos atos eleitorais, receção de documentação no próprio dia do ato eleitoral, comunicação dos resultados provisórios ao governador civil⁷ e apoio ao apuramento geral realizado na câmara municipal, no caso das eleições para as autarquias locais, parece-nos inequívoco que esse trabalho cai no âmbito do n.º 2 do art.º 160.º do RJCTFP e como tal não está sujeito aos limites previstos no art.º 161.º.

Sucede que os trabalhadores que prestaram esse trabalho extraordinário, estão afetos ao Serviço de Informática,⁸ à Divisão de Recursos Humanos⁹ e à Secção de Contra-ordenações,¹⁰ serviços que são essenciais na câmara municipal, pelo que, mesmo no decurso da preparação e outras tarefas inerentes aos atos eleitorais, não podiam ser descuradas as funções desses serviços.

Mas mesmo que assim não se entenda e por cautela:

O trabalho foi efetivamente prestado.

O não pagamento de trabalho efetivamente prestado violaria o princípio constitucional de que todo o trabalho deve ser remunerado.

Nunca poderá ocorrer, por isso, responsabilidade financeira reintegratória.

Mas também entendemos que não haverá responsabilidade financeira sancionatória.

A responsabilidade financeira, quer a sancionatória quer a reintegratória, só ocorre quando a ação ou a omissão for resultante de culpa do agente – art.º 61.º-n.º 5 e 67.º-n.º 3 da Lei n.º 98/97.

⁷ À data ainda não extintos.

⁸ [Redacted]

⁹ [Redacted]

¹⁰ [Redacted]



SANTO TIRSO
CÂMARA MUNICIPAL

Praça 25 de Abril
4780-373 SANTO TIRSO
Tel. +351 252 830 400
Fax: +351 252 856 534
gap@cm-stirso.pt
www.cm-stirso.pt

O Código Penal assinala, na parte introdutória, que *“um dos princípios basilares do diploma reside na compreensão de que toda a pena tem de ter como suporte axiológico-normativo uma culpa concreta”*.

Há, pois, que analisar se as concretas condutas dos eleitos locais justificam uma censura e reprovação.

Face ao que acima ficou exposto, parece-nos que a conduta dos eleitos locais que autorizaram a despesa e o respetivo pagamento não é censurável, pois qualquer homem médio, colocado na mesma posição, teria atuado da mesma forma.

Está assim afastada a culpa.

Não havendo, pois, responsabilidade financeira sancionatória ou reintegratória.

Concluindo, e referindo-nos expressamente à **Recomendação K**, e no que se refere ao trabalho extraordinário necessário para a preparação de atos eleitorais, em futuros atos eleitorais será feito um esforço ainda mais acrescido no sentido de uma organização atempada, tanto quanto possível, do trabalho dos diversos serviços onde estão colocados os trabalhadores que prestam trabalho inerente àquelas tarefas excecionais, de modo a que possa ser dada resposta às referidas tarefas excecionais, urgentes e de relevante interesse público, sem prejuízo do normal desenvolvimento das demais funções e tarefas, no sentido do cumprimento das disposições legais e da contenção da despesa.

2.2.7.1.4

Relativamente aos trabalhadores aqui referidos, [REDACTED] e [REDACTED], os mesmos têm a categoria de encarregado operacional e assistente técnico, respetivamente.

Refira-se, no entanto, que na prática o segundo trabalhador identificado assumia funções de responsabilidade pelos serviços urbanos¹¹, à qual compete genericamente:

“Promover a construção, manutenção de espaços verdes e arborização de ruas; assegurar a limpeza, conservação e fiscalização de mercados e feiras; promover a captura, remoção, apanha, tratamento e detenção de animais, nos termos da lei, e

¹¹ Pelo que em fevereiro de 2011 foi nomeado chefe desses serviços, como dirigente intermédio de 3º grau.

8

assegurar a gestão do canil; proceder à limpeza urbana e de edifícios públicos; proceder à limpeza e remoção de águas residuais em fossas sépticas; assegurar o serviço de desinfecção, e desbaratização em estabelecimentos públicos; administrar os cemitérios sob jurisdição do município; desenvolver as ações necessárias com vista à execução de inumações, exumações e transladações."

Muitos dos serviços inerentes a estas competências têm que ser desenvolvidos com carácter urgente e ao fim de semana.

É o caso, por exemplo, da captura e detenção de animais; a limpeza de vias urbanas, sobretudo quando chove, de modo a evitar a obstrução das redes de águas pluviais, o que a suceder acarretaria graves prejuízos para o interesse público; as ações necessárias à execução de inumações (funerais).

Sempre que surge a necessidade de executar ou acompanhar a execução dessas tarefas o trabalhador é chamado para prestar o trabalho extraordinário, não se verificando o registo pontométrico correspondente às horas de trabalho prestadas porque, pela sua natureza, esse trabalho é prestado no exterior, não se justificando que o trabalhador se desloque propositadamente ao edifício sede do município para efetuar esse registo.

Acresce ainda que esse trabalhador, bem como o Senhor [REDACTED] fazem parte ainda da equipa que integra o Serviço Municipal de Proteção Civil (cfr. doc. 21¹²), pelo que parte do trabalho prestado foi nesse âmbito.

O trabalhador [REDACTED] está afeto à Divisão de Serviços Gerais, à qual compete genericamente:

"Coordenar e gerir o pessoal afeto à Administração Direta, incluindo os Serviços de Portaria e Guarda e proceder ao controlo de custos; proceder por administração direta a todos os serviços relacionados com a execução de obras de construção ou conservação de bens a cargo do município, bem como fiscalizar as de iniciativa particular (loteamentos); colaborar na execução de cadastros do património; construção e conservação das redes de águas pluviais; coordenar a utilização das viaturas municipais, bem como repará-las, conservá-las e administrar processos de acidentes de viação em que intervenham; dar apoio logístico e operativo no âmbito da Proteção Civil, em articulação com a Divisão de Planeamento Ambiental e Proteção Civil."

Sucede com muita frequência que o trabalhador é chamado durante o fim de semana, e por vezes durante a noite, para a resolução de problemas urgentes e graves, cuja solução não se compadece com adiamentos, sob pena de graves problemas para o interesse público que compete ao município salvaguardar.

Salvo melhor opinião, também aqui entendemos que o trabalho extraordinário que foi realizado por estes trabalhadores cai no âmbito da aplicação do nº 2 do artº 160º do RJCTFP, pelo que não está sujeito aos limites previstos no artº 161º.

Sem prescindir:

¹² Relativo à equipa de proteção civil em vigor nos anos de 2009 e 2010.



SANTO TIRSO
CÂMARA MUNICIPAL

Praça 25 de Abril
4780-373 SANTO TIRSO
Tel. +351 252 830 400
Fax: +351 252 856 534
gap@cm-stirso.pt
www.cm-stirso.pt

O trabalho foi efetivamente prestado.

O pagamento do mesmo é um corolário do princípio constitucional de que todo o trabalho deve ser remunerado.

Porque o trabalho foi prestado não há lugar a responsabilidade financeira reintegratória, pois ao pagamento efetuado correspondeu uma contraprestação efetiva proporcional às atribuições do município e à natureza do trabalho prestado.

Também, só em abstrato, é que se poderá falar em responsabilidade financeira sancionatória, pois entendemos que, no caso concreto, não se poderá imputar à conduta dos eleitos locais um juízo de censura e reprovação.

Mas quanto à eventual responsabilidade financeira remetemos, com as necessárias adaptações, para o que é dito noutros pontos desta resposta sobre questões similares.

Sendo certo, que a responsabilidade financeira não pode ser analisada abstratamente, mas em concreto, devendo serem chamadas à colação todas as circunstâncias em que o ato foi praticado.

2.2.7.1.5

Relativamente à aplicação informática de pessoal, informa-se que a mesma será brevemente alterada, pois o processamento dos vencimentos dos trabalhadores e outros “abonos” passará a ser feito, já a partir do próximo mês de janeiro, pela aplicação informática – SIGMA, da empresa [REDACTED] passando então a existir uma melhor e eficiente parametrização dos dados.

Com esta nova aplicação informática mais trabalhadores da DRH passarão a acompanhar o processamento dos vencimentos e “abonos”, evitando-se desta forma a concentração destas funções num mesmo trabalhador, como até agora se verificava.

2.2.7.1.6 Remuneração do trabalho prestado em dia de descanso semanal à diretora do departamento administrativo, Dr^a [REDACTED]

A matéria vertida neste ponto do duto projeto de relatório parte do pressuposto que o DL 259/98, de 18 de agosto, foi revogado pela Lei 59/2008, de 11 de setembro, que aprova o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas.

Porém, a norma revogatória constante do artigo 18º dessa Lei não revoga expressamente o referido DL 259/98.

Poderá invocar-se que esse diploma legal foi tacitamente revogado com a entrada em vigor do referido RCTFP, por força do disposto nas normas do artigo 7º do Código Civil.

Mas não nos parece que essa tenha sido a intenção do legislador.

Se assim fosse, e porque o legislador não desconhecia que o RCTFP regula matéria relativa ao trabalho extraordinário, teria declarado expressamente na aludida norma revogatória que ficava revogado o DL 259/98.

Tal seria pelo menos a melhor técnica legislativa.

Mas não o fez.

E entendemos, salvo melhor opinião, por várias ordens de razões:

Desde logo, porque o RCTFP não regula toda a matéria prevista no dito DL 259/98.

Por outro lado, porque o âmbito subjetivo de aplicação do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas não se aplica na íntegra a todos os trabalhadores que exercem funções públicas, sendo que relativamente aos trabalhadores que exercem funções públicas na modalidade de nomeação não lhes são aplicáveis todas as disposições daquele Regime (anexo I da Lei 59/2008, de 11 de setembro) e do Regulamento (anexo II da mesma lei), mas apenas as disposições previstas no artigo 8º da aludida Lei.

Ora, os artigos 158º a 161º e 212º e 213º do RCTFP, citados no projeto de relatório, não se aplicam aos trabalhadores que exercem funções públicas na modalidade de nomeação.

Mas que o referido DL 259/98, de 18 de agosto, não está revogado, resulta ainda de uma série de outras circunstâncias que passamos a alegar:

1. A Lei 64-A/2008, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento de Estado para 2009, altera, no seu artigo 25º, o artigo 11º do DL 259/98, que dispõe sobre o regime do trabalho a tempo parcial, matéria que também está regulamentada no dito RCTFP (artigos 142º e ss.);

E o nº 2 do artigo 25º da Lei 64-A/2008, posterior à Lei 59/2008, de 11 de setembro, refere expressamente que *"No Decreto-Lei 259/98, de 18 de agosto, todas as referências a funcionários e agentes devem ser tidas por feitas a trabalhadores nomeados."*

Ou seja, resulta inequivocamente da vontade do legislador manter o DL 259/98 em vigor, ainda que, e por coerência com o previsto no artigo 8º da Lei 59/2008, pretenda que o mesmo se aplique apenas a trabalhadores nomeados.



SANTO TIRSO
CÂMARA MUNICIPAL

Praça 25 de Abril
4780-373 SANTO TIRSO
Tel. +351 252 830 400
Fax: +351 252 856 534
gap@cm-stirso.pt
www.cm-stirso.pt

2. Existem outras normas legais que fazem referência expressa ao referido DL 259/98, de 18 de agosto, como por exemplo os artigos 43º, nº 2, do DL 72-A/2010, de 18 de junho, que estabelece as normas de execução do Orçamento de Estado para 2010, e 72º, nº 2, do DL 29-A/2011, de 01 de março, que estabelece as normas de execução do Orçamento de Estado para 2011, o que permite concluir que esse diploma legal está em vigor.

3. Têm sido aprovados diversos Regulamentos de Horário de Trabalho, por diversas entidades da administração pública, onde se remete de forma expressa para o aludido DL 259/98.¹³

O que no mínimo nos permite concluir que, se aquele DL está tacitamente revogado, então não somos os únicos a ter entendimento diverso.

4. Em recente Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Norte, de 05 de julho de 2012, proferido no processo nº 00080/05.2BEVIS é citado o referido DL 259/98.

Sendo certo que este Acórdão se aplica a factos que ocorreram antes da entrada em vigor da Lei 59/2008, de 11 de setembro (que aprova o RCTFP), e por isso na vigência daquele DL, em nenhuma parte do Acórdão se refere, nem sequer em nota de rodapé, e contrariamente ao que é prática jurisprudencial, que o diploma referido está atualmente revogado mas que era o aplicável à data dos factos "sub judice".

5. Por último, dada a grande diversidade de áreas de atuação do município e as constantes e sucessivas alterações à diversa e complexa legislação aplicável, o município trabalha com a base de dados jurídica da Priberam, denominada "Legix", líder do mercado das bases de dados jurídicas e quando se fazem buscas nesta base de dados, nunca aparece qualquer referência a que o aludido D.L. 259/98 está revogado.

Razão pela qual, e considerando que a constituição jurídica da relação de emprego público da dirigente, Dr.ª [REDACTED], na sua carreira de origem,

¹³ Citamos apenas a título de exemplo o Regulamento dos Serviços Centrais da Direção-Geral dos Impostos, publicado no Diário da República, 2ª série, nº 218, de 10 de novembro de 2008 (página 46102) e Regulamento da Inspeção-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, publicado no Diário da República, 2ª série, nº 115, de 16 de junho de 2010 (página 32869)

h

se constituiu por nomeação, entendeu-se que lhe seria aplicável o nº 3 do artº 35º do D.L. 259/98.

Aliás, este é o entendimento que é perfilhado na informação citada na nota de rodapé nº 141 do douto projeto de relatório.

Posto isto, alega-se ainda o seguinte:

O trabalho foi efetivamente prestado. (cfr. docs. 22 a 36)

O que, corretamente, não é questionado no douto projeto de relatório.

O não pagamento do trabalho que foi prestado aos sábados violaria o princípio constitucional de que todos os trabalhadores têm direito à retribuição do trabalho.

É verdade que a dirigente em causa "goza" da isenção de horário de trabalho, nos termos previstos no artº 139º, nº 1, do RCTFP.

No regulamento interno dos horários de trabalho da câmara municipal de Santo Tirso embora não esteja prevista de forma clara qual a modalidade de isenção de horário em vigor, resulta do disposto nos nºs. 1, 4 e 5 do seu artigo 20º, que a seguir se transcreve, e da prática administrativa seguida nesta câmara municipal, que a modalidade em prática é a da alínea c), do nº 1 do artº 140º do RCTFP, **observância dos períodos normais de trabalho acordado, ou seja, observância do número de 35 horas de trabalho por semana, de 2ª a 6ª feira.**

"Artigo 20º

Isenção de Horário de Trabalho

1. *Gozam da isenção de horário de trabalho o pessoal dirigente, o pessoal que efectivamente exerça funções de chefia ou de coordenação dos serviços, bem como os membros dos gabinetes de apoio pessoal ao Presidente da Câmara e aos Vereadores em regime de permanência a tempo inteiro ou meio tempo.*
2. (...)
3. (...)
4. *A isenção de horário de trabalho não dispensa a observância do dever geral de assiduidade, do cumprimento da duração semanal de trabalho e da obrigatoriedade do registo pontométrico.*
5. *O eventual débito de horas apurado no final de cada semana poderá excepcionalmente ser compensado durante a semana seguinte, desde que a compensação seja autorizada pelo respectivo superior hierárquico."*

Pelo que, reitera-se, o trabalho prestado em dias de descanso complementar deve ser remunerado, por respeito ao princípio constitucional do direito à retribuição do trabalho.

Acresce ainda que a dirigente em causa apenas prestou trabalho extraordinário quando o mesmo se mostrou indispensável, de modo a prevenir prejuízos graves para o município, nomeadamente quando havia necessidade de cumprimento de prazos legais



SANTO TIRSO
CÂMARA MUNICIPAL

Praça 25 de Abril
4780-373 SANTO TIRSO
Tel. +351 252 830 400
Fax: +351 252 856 534
gap@cm-stirso.pt
www.cm-stirso.pt

para envio de processos ao Tribunal; urgência na elaboração de alguns contratos ou de obtenção do visto do Tribunal de Contas, para se poder dar execução física e financeira aos mesmos, sob pena do município correr o risco de perder a respetiva participação financeira; preparação de reuniões de câmara com ordens do dia mais longas e com assuntos mais complexos; Respostas a assuntos judiciais, com prazos legais a cumprir; preparação de contratos urgentes, como por exemplo servidões administrativas, para permitir a entrada em funcionamento de redes de águas pluviais e residuais, **pelo que também se entende que o trabalho prestado cai no âmbito do nº 2 do artº 160º.**

De referir ainda que embora no município de Santo Tirso não seja possível prever o lugar de diretor municipal, a dirigente em causa exerce na prática muitas das funções inerentes a esse cargo dirigente, pelo que é grande a quantidade de trabalho que lhe é distribuída e de muita complexidade.

Pelo que, se não fosse o trabalho que a dirigente prestou em alguns sábados, muitas das tarefas não teriam sido executadas dentro dos prazos previstos e com a oportunidade devida, **o que acarretaria graves prejuízos para o município.**

Por cautela:

Somente para a hipótese, que não se concede, de ser considerada a ilicitude dos pagamentos.

Como já referido a propósito doutros pontos, a responsabilidade financeira, quer a sancionatória quer a reintegratória, só ocorre quando a ação ou a omissão foi resultante de culpa do agente – artº 61º-nº 5 e 67º-nº 3 da Lei nº 98/97.

O Código Penal assinala, na parte introdutória, que *“um dos princípios basilares do diploma reside na compreensão de que toda a pena tem de ter como suporte axiológico-normativo uma culpa concreta”*.

Há, pois, que analisar se as concretas condutas dos eleitos locais justificam uma censura e reprovação.

Se os próprios serviços jurídicos fizeram, eventualmente, uma errada interpretação da lei, motivada por dúvidas razoáveis na sua interpretação, dúvidas que outros serviços também tiveram¹⁴, não se pode censurar o homem médio, por não ter

¹⁴ Como o prova o facto de ter sido suscitada a informação citada na nota 141 do duto projeto de relatório.

A

interpretado e aplicado as normas de acordo com a posição adotada no douto projeto de relatório.

Na verdade, os eleitos locais responsáveis pela autorização e pagamento das despesas não são juristas de formação e nem têm conhecimentos jurídicos suficientes para interpretar o regime aplicável à matéria em apreço.

Há assim, no limite, erro sobre a ilicitude, o que afasta a culpa.

Sendo que tal erro não é censurável, pois qualquer homem médio, colocado na mesma posição, teria atuado na mesma forma.

Está assim afastada a culpa.

Não havendo, pois, responsabilidade financeira sancionatória ou reintegratória.

Mesmo que se entenda que não está afastada a culpa, parece seguro que não há responsabilidade financeira reintegratória.

Para tal importa verificar se os pagamentos são indevidos.

Como já referido noutra parte desta resposta, o conceito de "pagamentos indevidos" está expresso no n.º 4 do art.º 59.º da LOTC:

"Consideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efetiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade".

No caso, não existiu qualquer dano, uma vez que existiu contraprestação efetiva, o que não foi colocado em causa no próprio projeto de relatório, sendo que a mesma foi adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da autarquia e aos serviços prestados.

O princípio da proporcionalidade compreende, em primeiro lugar, a congruência, adequação e idoneidade do meio ou da medida para lograr o fim proposto (princípio da proporcionalidade em sentido amplo), e, em segundo lugar, a proibição do excesso (princípio da proporcionalidade em sentido estrito).

Impõe-se, agora, saber se a decisão de autorizar os pagamentos relativos ao trabalho prestado pela diretora do departamento administrativo em dias de descanso semanal (sábados) são idóneos ou adequados à prossecução das atribuições da autarquia.

Todo o trabalho prestado foi no âmbito de atribuições da autarquia, era necessário e urgente.

Seria prejudicial ao normal funcionamento dos serviços a eventual compensação do tempo de trabalho prestado aos sábados pela dirigente em causa por iguais períodos de trabalho durante a semana.

O trabalho realizado pela dirigente [REDACTED] é um trabalho de excelência, o que é por todos reconhecido.



SANTO TIRSO
CÂMARA MUNICIPAL

Praça 25 de Abril
4780-373 SANTO TIRSO
Tel. +351 252 830 400
Fax: +351 252 856 534
gao@cm-stirso.pt
www.cm-stirso.pt

Salvo raras exceções, em cada semana, trabalha muito para além das 35 horas semanais.

Ou seja:

A trabalhadora, sem a tal estar obrigada, prestou serviço em alguns sábados, quando razões excepcionais e urgentes o justificaram – houve contraprestação efetiva.

A contraprestação foi adequada e proporcional às atribuições da autarquia, tendo sido dada resposta a questões que exigiam um tratamento célere.

A contraprestação foi adequada e proporcional aos serviços efetivamente prestados.

Logo, os pagamentos não podem ser considerados como indevidos.

Relativamente à primeira parte da **Recomendação L**, “*Que a CM deixe de abonar trabalho extraordinário a dirigentes*”, a mesma foi, por cautela, acatada quando questionados no início da auditoria.

O último mês em que foi pago trabalho extraordinário à dirigente diz respeito a trabalho prestado em abril.

Apesar de, por razões de interesse público, e mesmo sem o trabalho lhe ser pago, a dirigente prestou trabalho em alguns sábados do ano em curso, o que demonstra a sua responsabilidade perante o interesse público. (cfr. doc. 37)

2.2.7.1.7

O trabalho extraordinário prestado pela trabalhadora [REDACTED] não foi prestado enquanto Secretária da Vereadora da Cultura e Ação Social, mas enquanto assistente técnica.

Na verdade, as funções de secretariado visam facilitar o trabalho dos vereadores, gerindo a sua agenda, a entrada e saída de correspondência dirigida ao vereador, elaborar documentos para a vereação, como por exemplo ofícios, proceder à gestão telefónica, selecionando a transferência de chamadas para o vereador e facilitando as chamadas do vereador para o exterior, organização de reunião, atendimento de munícipes.

7

Funções essas que apesar de poderem ser realizadas por um assistente técnico, são diferentes daquelas por este realizadas no desenvolvimento das diversas tarefas administrativas necessárias à prossecução das atribuições do município.

Ora, os membros dos gabinetes de apoio à presidência e vereadores a tempo inteiro da câmara municipal de Santo Tirso são todos trabalhadores "do quadro" da câmara municipal.

O trabalho prestado pela identificada trabalhadora [REDACTED] foi necessário e se não fosse prestado pela mesma teria sido prestado por outra(o).

Pois que, esse trabalho não dizia respeito a tarefas relativas às funções de secretariado da vereadora da Cultura e Ação Social.

Pelo que, salvo o devido respeito, não perfilhamos do entendimento expresso no douto projeto de relatório de que os correspondentes pagamentos constituem pagamentos indevidos para efeitos do disposto no artº 59º, nºs. 1 e 4 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, pois além de ter havido contraprestação efetiva, o respetivo pagamento não causou dano ao erário público,¹⁵ a contraprestação foi adequada às atribuições do município¹⁶ e proporcional ao trabalho efetivamente prestado.

Em última instância, apenas se poderia considerar pagamento indevido a parte da despesa correspondente à diferença entre o pagamento do trabalho extraordinário que teve por base a remuneração prevista no nº 2 do artº 74º da Lei 169/99, de 18 de setembro, e o que seria pago se o cálculo tivesse sido efetuado com base na remuneração de um assistente técnico.

O que daria tão só uma diferença de 55,02 € no ano de 2010; 140,12 €, no ano de 2011 e 13,21 € no ano de 2012.

Ou seja, o montante global de 208,35 €.

Reitera-se que o trabalho foi efetivamente prestado, conforme registos pontométricos que se juntam, relativos aos dias 7 e 25 de abril de 2011 e 25 de abril de 2012. (docs. 38 a 40)

Relativamente aos dias de trabalho prestado para apoio ao passeio dos idosos, não foi efetuado registo pontométrico já que a trabalhadora, à semelhança dos demais, se dirigiu diretamente da sua residência para os locais onde estava o autocarro com os idosos que foi acompanhar.

Sobre a responsabilidade financeira, por economia processual, remetemos para o que é alegado noutros pontos desta resposta.

2.2.7.1.8

¹⁵ Reitera-se: Se o trabalho não fosse prestado pela identificada trabalhadora, teria sido prestado por outra(o).

¹⁶ Nuns casos tratou-se do acompanhamento no passeio dos idosos, (dias 25 de setembro de 2010 e 24 de setembro de 2011) atividade que decorre sempre ao sábado, e noutros da organização de tarefas administrativas inerentes a eventos promovidos pela câmara municipal.



SANTO TIRSO
CÂMARA MUNICIPAL

Praça 25 de Abril
4780-373 SANTO TIRSO
Tel. +351 252 830 400
Fax: +351 252 856 534
gap@cm-stirso.pt
www.cm-stirso.pt

Quanto a este ponto, e apesar de não ter sido feita qualquer recomendação nesse sentido, foi dada ordem de serviço, com data de 18 do corrente mês de dezembro, com o objetivo de se alterar o procedimento irregular aqui apontado. (Ordem de serviço nº 1238 – doc. 41)

2.2.7.1.9

Quanto ao registo atualizado do trabalho extraordinário temos noção que a informação disponível é parca.

No entanto, por motivos de acumulação de trabalho e pela minuciosidade do próprio registo de horas de trabalho extraordinário, conforme modelo anexo à Portaria nº 609/2009, de 5 de junho, não temos tido oportunidade de atualizar esses dados.

Contudo, comprometemo-nos a fazer as devidas alterações, conforme dispõe a lei, no decurso do próximo ano civil.

2.2.7.2 SUBSÍDIO DE TURNO

2.2.7.2.2

Quanto a este item, informamos que a autarquia já está a proceder conforme o aqui referido, procedendo ao desconto no valor do subsídio mensal de turno correspondente ao número de dias de faltas.

Assim, foi acatada a **Recomendação M**.

Também irá ser acatada a **Recomendação N**, no que se refere ao pagamento das verbas processadas por defeito relativamente ao valor do subsídio de turno, aproveitando-se a oportunidade para efetuar eventuais acertos, no caso de existirem faltas a descontar a esses trabalhadores.

A regularização irá ser feita no próximo mês de janeiro.

Oportunamente serão remetidas evidências desta regularização.

2.2.7.3 AJUDAS DE CUSTO E SUBSÍDIO DE TRANSPORTE

2.2.7.3.2

Quanto a este item, é de realçar a reduzida relevância financeira dos procedimentos incorretos aqui descritos.

De qualquer forma, já no próximo mês de janeiro irá promover-se a reposição ou pagamentos devidos das quantias aqui referidas.

Quanto aos procedimentos aludidos neste item, a autarquia corrigiu as irregularidades apontadas a partir de julho do ano em curso.

Relativamente ao desconto do subsídio de refeição nas ajudas de custo por deslocações ao estrangeiro **será acatada a Recomendação P.**

2.2.7.3.3.

Abono de verbas, a título de subsídio de transporte e ajudas de custo, entre fevereiro/2008 e janeiro/2012, à trabalhadora [REDACTED].

Quanto a este ponto refere-se o seguinte:

a) Corrige-se o montante global, que é de 5 255,66 € (cinco mil duzentos e cinquenta e cinco euros e sessenta e seis cêntimos).

b) No dia 06 do corrente mês de dezembro, foi proferido despacho a notificar a trabalhadora da intenção da câmara municipal ordenar a reposição das verbas que recebeu indevidamente, tendo-lhe sido concedido o prazo de 10 dias úteis, em sede de audiência prévia, para dizer o que se lhe oferecer.

Juntamos cópia do referido despacho e do comprovativo da sua notificação pessoal à trabalhadora, na mesma data. **(doc. 42)**

O prazo de audiência prévia termina no dia 20 do corrente mês de dezembro.

Oportunamente será enviada cópia do despacho definitivo que vier a ser proferido.

Ainda a este propósito, e sobre a utilização de viatura própria, juntamos cópia de ordem de serviço datada de 06 do corrente mês de dezembro. (Ordem de serviço nº 1229 – **doc. 43**)

De igual modo foi dada ordem de serviço (nº 1231) de modo a acautelar o cumprimento das normas legais em matéria de despesas públicas, nomeadamente a autorização prévia da despesa e a respetiva cabimentação orçamental. **(doc. 44)**

E de modo a prevenir, no futuro, situações como a presente, foi também dada ordem de serviço, no sentido de, previamente ao despacho que ordenar o pagamento de ajudas de custo e subsídio de transporte, a deslocação deve ser previamente confirmada pela chefia do trabalhador e, sempre que possível, deve ser junto ao "Boletim itinerário" documento comprovativo da deslocação efetuada. **(doc. 45)**



SANTO TIRSO
CÂMARA MUNICIPAL

Praça 25 de Abril
4780-373 SANTO TIRSO
Tel. +351 252 830 400
Fax: +351 252 856 534
gap@cm-stirso.pt
www.cm-stirso.pt

2.2.7.4 ABONO PARA FALHAS

2.2.7.4.2

O incorreto processamento do abono para falhas ficou a dever-se a lapso dos serviços.

O incorreto procedimento foi já corrigido a partir do mês de julho do ano em curso, aliás conforme é referido no douto projeto de relatório.

Sendo certo que o incorreto processamento através da aplicação do fator 1/30 ao montante mensal, em vez da aplicação da fórmula legalmente estabelecida, também já foi alterado a partir do último mês de agosto, conforme evidências que juntamos. (Três recibos de remunerações, a título de exemplo – **docs. 46, 47 e 48**)

Foi portanto acatada a **Recomendação Q**.

Quanto ao incorreto processamento do abono para falhas em relação aos dias de férias dos trabalhadores, com referência aos anos de 2009 a 2011, vai promover-se a reposição das verbas pagas indevidamente, conforme ordem de serviço anexa. (ver ordem de serviço nº 1236 – **doc. 49**)

Oportunamente serão enviados documentos que evidenciem a regularização.

Pelo que irá ser **acatada a Recomendação R**.

2.2.7.5 Compensação pela caducidade dos contratos

2.2.7.5.2

A rubrica orçamental “01.02.12 – Indemnizações por cessação de funções” não estava prevista no Orçamento da Despesa, situação que já foi corrigida no respetivo Orçamento para 2013, conforme documento junto a propósito do **item 2.2.4.1.2. (doc. 4)**

2.2.9 ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES E REMUNERAÇÕES

2.2.9.2.2

A

Irá proceder-se à reapreciação de acumulação de funções pelos trabalhadores municipais à luz dos novos pressupostos do regime de acumulação de funções, por força da entrada em vigor da LVCR, conforme ordem de serviço anexa. (doc. 50)

Pelo que, irá ser acatada a **Recomendação S**.

De qualquer forma, sempre se dirá o seguinte:

A reapreciação não foi feita em virtude dos serviços terem entendido que relativamente aos pedidos feitos e autorizados na vigência da lei anterior, essa autorização mantinha-se válida em virtude de a lei só dispor para o futuro.

Obviamente que os novos pedidos apresentados depois da entrada em vigor da LVCR teriam que ser formulados e apreciados à luz dos novos pressupostos legais.

2.3 SISTEMAS DE CONTROLO INTERNO

Reconhecemos a necessidade de se proceder à atualização do Regulamento de Controlo Interno e ao Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

Tal ainda não foi feito por manifesta falta de tempo dos serviços para esse efeito, face às constantes alterações legislativas, muitas vezes complexas e contraditórias, o que origina interpretações diversas e pareceres contraditórios sobre a mesma matéria, o que constitui não só um entrave à modernização administrativa, mas fomentam também a "opacidade tecnico-burocrática", porque facilitam a inação, a indecisão, ou pelos menos tornam mais complexo o processo de tomada de decisão.

Um dos princípios basilares do Estado de Direito é a estabilidade das normas e da sua interpretação.

O que, e por todos é reconhecido, não se tem verificado nos últimos anos.

Se assim é dum modo geral, tal verifica-se de modo mais acentuado em matéria de recursos humanos, onde se tem verificado uma verdadeira "revolução legislativa".

Tal estado de coisas não só dificulta a aplicação prática das normas legais, como não deixa tempo para elaboração e/ou atualização de regulamentos internos, sem prejuízo da autarquia reconhecer a sua necessidade e importância.

Irá ser feito um esforço, no decurso do próximo ano, para que estes documentos sejam revistos e atualizados.

RECOMENDAÇÕES EFETUADAS PELA IGF:

Recomendação A – O procedimento aqui proposto já estava em prática no ano em curso, conforme docs. 1 e 2 em anexo.

Recomendação B – Relativamente às quantias referidas na alínea a) da conclusão 3.2.2 vai proceder-se à sua reposição, conforme doc. 3 em anexo.



SANTO TIRSO
CÂMARA MUNICIPAL

Praça 25 de Abril
4780-373 SANTO TIRSO
Tel. +351 252 830 400
Fax: +351 252 856 534
gap@cm-stirso.pt
www.cm-stirso.pt

Quanto às quantias referidas na alínea b) da conclusão 3.2.2 discordamos, salvo o devido respeito, e pela razões expostas de que tenha havido pagamentos indevidos nas despesas de representação dos eleitos locais a tempo inteiro.

Recomendação C – Entendemos que esta recomendação fica prejudicada face ao alegado a propósito da alínea b) da conclusão 3.2.2.

Recomendações D e E – Irá promover-se a regularização das situações, conforme consta do doc. 8 em anexo.

Recomendação F – Em 17 do corrente mês de dezembro, foram enviados ofícios ao Senhor [REDACTED] e à Caixa Geral de Aposentações, conforme docs. 13 e 14 em anexo.

Recomendações G e H – As orientações constantes destas recomendações já estão a ser seguidas. No entanto, foi elaborada nova ordem de serviço (1234) a alertar os diversos serviços para a necessidade de acatamento dessas Recomendações, conforme doc. 16 em anexo.

Recomendação I – Foram enviados ofícios a diversos prestadores de serviços relativamente a cujos contratos não foi tida em consideração, em relação a cada um deles, o valor agregado do conjunto dos contratos, para efeitos de redução remuneratória, conforme docs. 17-C a 17-N.

Recomendação J) – Foi acatada, por cautela, a recomendação aqui referida.

Recomendação K – Os limites legais com trabalho extraordinário, nomeadamente os previstos no nº 2 do artº 161º do RJCTFP têm sido, por regra, respeitados, aliás, como terá sido verificado no decurso da auditoria. Uma ou outra situação excecional têm, em nosso entendimento, enquadramento no nº 2 do artº 160º do mesmo regime jurídico.

No entanto, será dada ainda mais atenção a esta matéria.

Recomendação L – Logo no início da auditoria, e por cautela, deixou de ser abonado trabalho extraordinário a dirigentes, apesar de por vezes tal trabalho continuar a ser prestado, quando necessário, conforme doc. 37 em anexo. (Registo pontométrico da dirigente [REDACTED], no qual estão assinalados os dias, a partir de maio de 2012 em que foi prestado trabalho extraordinário ao sábado, não pago.

Recomendação M – Esta recomendação foi acatada, conforme referido no item 2.2.7.2.2

Para completa instrução do processo, serão oportunamente enviados documentos que evidenciem o acatamento desta recomendação, mais concretamente a reposição das verbas pagas indevidamente.

Recomendação N – Esta recomendação irá ser acatada, conforme referido no item 2.2.7.2.2.

Recomendação O – Foi acatada a primeira parte desta recomendação.

Quanto à segunda parte desta mesma recomendação, irão ser analisadas as situações em que as ajudas de custo foram abonadas por defeito e irá proceder-se à regularização das diversas situações.

Recomendação P – De futuro, será descontado o subsídio de refeição nas ajudas de custo por deslocações ao estrangeiro.

Recomendação Q – Esta recomendação já foi acatada a partir do último mês de agosto.

Recomendação R – Vai promover-se a reposição das verbas pagas indevidamente, conforme doc. 49 em anexo.

Recomendações T, U e V – Durante o próximo ano económico, dentro das possibilidades dos serviços, e face às restrições com recrutamento de pessoal, e sem prejuízo das situações a que deva ser dada prioridade, irá tentar-se a implementação de procedimentos conforme o que foi recomendado.

Santo Tirso, 20 de dezembro de 2012

O Presidente,



Castro Fernandes



SANTO TIRSO
CÂMARA MUNICIPAL

Praça 25 de Abril
4780-373 SANTO TIRSO
Tel. +351 252 830 400
Fax: +351 252 856 534
gap@cm-stirso.pt
www.cm-stirso.pt

01954021-DEC/12

Exmo. Senhor
Inspetor-Geral da Inspeção-Geral de
Finanças
José Maria Leite Martins

Sua Referência

Sua Comunicação de

Nossa Referência
DA-N/12

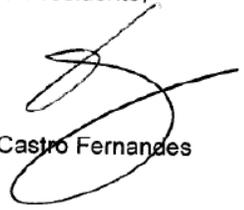
Assunto

**Contraditório Institucional da Auditoria ao Município de Santo Tirso -
Controlo das Despesas com Pessoal - Procº nº 2012/109/A3/633**

Em aditamento à resposta desta câmara municipal enviada hoje, por correio eletrónico, com o ofício nº 19504, vimos pelo presente remeter cópia de fax da Associação Nacional de Municípios Portugueses sobre a não aplicação da redução remuneratória de 5% às despesas de representação dos eleitos locais a tempo inteiro, no período compreendido entre junho e dezembro de 2010 (item 2.2.4.1.2).

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente,


Castro Fernandes



Email
AN/MB
2012-12-21
M.012GR

2012-12-19 11:29

DRH e

ANMP

259/01/60 >>

+551 252856554 P 1/2



ASSOCIAÇÃO NACIONAL
MUNICÍPIOS
PORTUGUESES

[Handwritten signature]

DDA
[Handwritten signature]

AV. MARAÑO E SOUSA, 52
3004-511 COIMBRA
TEL: 239 404 434
FAX: 239 701 760 / 862
E-MAIL: ANMP@ANMP.PT
PESSOA COLECTIVA DE
UTILIDADE PÚBLICA
O. R. Nº 595/Nº 276 DE 30.11.05
NIF: 501 627 413
C.M. S.º Tirsó

Ex.mo SR.

PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL
CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO TIÍSÓ

Nº 12792 Data: 2012/12/21

VIA FAX

V/Email datado de 18.12.2012

N/Ref.º OFI:1392/2012-TC

DATA: 19/12/2012

ASSUNTO: DESPESAS DE REPRESENTAÇÃO, REDUÇÕES REMUNERATÓRIAS, LEI Nº 12-A/2010 DE 30 DE JUNHO.

Tendo presente a V/ comunicação acima identificada, sobre o assunto referido, informamos V. Exa. do seguinte:

A Lei n.º 12-A/2010, de 30/06, determinou, a título excepcional, a redução – em 5% – do vencimento mensal ilíquido dos titulares de cargos políticos (cfr. art. 11º n.º 1).

Para efeitos do disposto na presente lei, são titulares de cargos políticos, nomeadamente, "O presidente e vereador a tempo inteiro das câmaras municipais" (cfr. art. 11º n.º 2 alínea j)).

Por seu turno, o Estatuto dos Eleitos Locais (EEL), dispõe na alínea a) do n.º 1 do art. 5º que os eleitos locais em regime de permanência têm direito "A uma remuneração ou compensação mensal e a despesas de representação". (sublinhado nosso)

As despesas de representação dos eleitos locais em regime de permanência correspondem "...a 30% das respectivas remunerações no caso do presidente e 20% para os vereadores, as quais serão pagas 12 vezes por ano" (art. 6º n.º 4 do EEL).¹

¹ Registe-se que através do artigo 2º da Lei n.º 43/2005, de 29 de Agosto que o legislador impôs - até ao final de 2006 - o congelamento de "todas os suplementos remuneratórios que não tenham a natureza de remuneração base" - como são o caso das despesas de representação - introduzindo, com este normativo, uma limitação ao processo "normal" de actualização dos suplementos remuneratórios que não assumissem aquela natureza.

Apesar de, à partida, aquela norma vigorar apenas até ao final de 2005, a sua vigência foi prorrogada por força da Lei n.º 53-C/2006¹, de 29/12, até 31 de Dezembro de 2006 e, com ela, os efeitos das medidas constantes daquele diploma.

A Lei n.º 53-C/2006, de 29 de Dezembro sucedeu, já em 2007, o n.º 8 do artigo 119º da Lei n.º 67-A/2007 de 31 de Dezembro (diploma que aprovou o Orçamento do Estado para 2008) que veio, por seu turno, dispor que "A actualização dos suplementos remuneratórios em 2008 incide sobre o valor abonado em 2007, com referência à data de 31 de Dezembro desse ano."

Seguidamente, no ano de 2009, idêntica norma sucede no diploma que aprovou o Orçamento do Estado para esse mesmo ano - Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro - dispondo o seu artigo 22.º, sob a epígrafe "Actualização dos suplementos remuneratórios" que "A actualização dos suplementos remuneratórios para 2009 é efectuada por portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças e incide sobre o valor abonado a 31 de Dezembro de 2008."

Em cumprimento da previsão referida no último parágrafo do ponto anterior, a actualização dos suplementos remuneratórios para o ano de 2009 foi levada a cabo pela Portaria 1553-D/2008 de 31 de Dezembro, proscrevendo o seu artigo 6º que "Os suplementos remuneratórios não mencionados na presente portaria são actualizados em 2,9%."

Já no ano de 2010, o legislador, também no Orçamento do Estado - Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril - reproduziu, no seu artigo 24.º idêntica norma, e sob a epígrafe "Actualização dos suplementos remuneratórios", prescreve que "Sem prejuízo do disposto no artigo 36.º da Lei n.º 28/2003, de 30 de Julho, a actualização dos suplementos remuneratórios para o ano de 2010 é efectuada por portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças e incide sobre o valor abonado a 31 de Dezembro de 2009."

[Handwritten signature]

Assim, as despesas de representação visam compensar particulares despesas que os eleitos locais em regime de permanência têm que realizar no âmbito do cargo político que exercem, pelo que as mesmas não são consideradas remuneração ou vencimento do cargo. O próprio EEL autonomiza o direito à remuneração ou vencimento mensal, do direito a despesas de representação.

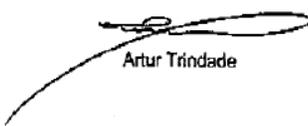
Em face do exposto, afigura-se-nos que a redução de 5% imposta pela Lei n.º 12-A/2010 não incidirá sobre as despesas de representação dos eleitos locais, atendendo a que as mesmas não entram no conceito de "vencimento mensal ilíquido" para efeitos daquela lei.

Já situação diferente se verifica em relação às reduções remuneratórias impostas pelo art.º 19.º da Lei de Orçamento do Estado para 2011² (LOE2011), – cuja vigência se mantém por força do artigo 20.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro, diploma que aprovou a LOE2012 – que estipula, na alínea a) do n.º 4, que "Consideram-se remunerações totais ilíquidas mensais as que resultem do valor agregado de todas as prestações pecuniárias, designadamente, remuneração base, subsídios, suplementos remuneratórios, incluindo emolumentos, gratificações, subvenções, senhas de presença, abonos, despesas de representação e trabalho suplementar, extraordinário ou em dias de descanso e feriados" (sublinhado nosso).

Foi, assim, intenção expressa do legislador que só a partir de 1 de Janeiro de 2011, o valor das despesas de representação passasse a ser considerado para efeitos do apuramento da "remuneração total ilíquida mensal", sobre a qual incidem as reduções previstas nos números 1 e 2 do art. 19º da LOE2011, desde que o montante ilíquido apurado seja superior a €1.500.

Com os melhores cumprimentos,

O Secretário-Geral da ANMP



Artur Trindade

² Lei n.º 66-A/2010, de 31/12.