

CONTROLO DOS RECURSOS HUMANOS NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA

Auditoria ao Município de Odivelas

Relatório n.º 1168/ 2015

Proc. n.º 2014/183/A5/98

Junho de 2015

Independência

InteGridade

ConFiança

FICHA TÉCNICA

NATUREZA	Auditoria de legalidade
ENTIDADE AUDITADA	Município de Odivelas
FUNDAMENTO	Plano de Atividades da IGF para 2014
ÂMBITO	Triénio 2011/2013
OBJETIVOS	Avaliar a atuação do Município no domínio das despesas com pessoal, considerando, em particular, a sua legalidade e regularidade, concluir sobre a evolução dos recursos humanos, bem como da despesa com pessoal do Município e avaliar a qualidade do sistema de controlo interno instituído.
METODOLOGIA	Na metodologia utilizada foi considerado como principal critério de análise o quadro legal aplicável e o sistema de controlo interno, tendo-se recorrido às seguintes técnicas: análise documental, tratamento e análise de dados contabilísticos e financeiros e realização de entrevistas informais.
CONTRADITÓRIO	Foi assegurado o procedimento de contraditório formal, através do envio do projeto de relatório à entidade auditada, cuja resposta foi recebida na IGF, através de e-mail, a 22/dez/2014.
CICLO DE REALIZAÇÃO	Jan/2014 – jun/2015
DIREÇÃO	SIG Ana Paula Barata Salgueiro CdE/DO Marlene Fernandes
EQUIPA	Coordenação: CdE Helena Lopes Execução: Inspetora Irene Queimado

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

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

PARECER:

Concordo com o presente relatório, salientando as conclusões e recomendações de fls 40 a 43, bem como as propostas de encaminhamento constantes do ponto 4. (fls 44).

À consideração do Senhor Inspetor-Geral, tendo em vista a submissão a despacho de S.E. o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento.

Subinspetora-Geral ANA PAULA PEREIRA
COSME FRANCO BARATA
SALGUEIRO
2015.08.05 13:29:50 +01'00'

Concordo. Saliendo o pagamento indevido de, pelo menos, m€ 8,5 em despesas de representação e a irregularidade dos procedimentos de autorização da prestação de trabalho extraordinário.

Chefe de Equipa Assinado de forma digital por
MARLENE LOPES FERNANDES
Dados: 2015.08.03 10:55:54
+01'00'

DESPACHO:

Atento o Parecer, remeta-se a Sua Ex.^a o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento.

O Inspetor-Geral,


Assinado de forma digital por
VÍTOR MIGUEL RODRIGUES BRAZ
Dados: 2015.08.05 15:53:28
+01'00'

RELATÓRIO N.º 2015/1168

PROCESSO N.º 2014/183/A5/98

**CONTROLO DOS RECURSOS HUMANOS
- AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE ODIVELAS -**

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Tendo em conta as evidências obtidas (Anexos 1 a 11-E), a análise e avaliação das mesmas (Cap. II) e os resultados do procedimento de contraditório, de concordância geral com as conclusões e propostas formuladas (vd. Anexo 12), os principais resultados desta auditoria são, em síntese, os seguintes:

1.1. No âmbito do controlo dos recursos humanos no Município de Odiveelas, apurámos que a despesa com pessoal ascendeu a M€ 66,6 e registou, no triénio de 2011-2013, um decréscimo de 0,5%, representando 47,5% da despesa corrente do Município.

1.2. O número de trabalhadores da Autarquia diminuiu 8%, passando de 1336, em 2011, para 1224, em 2013.

1.3. Verificámos que os responsáveis municipais deram cumprimento às reduções das remunerações e à proibição de valorizações e acréscimos remuneratórios dos seus trabalhadores de acordo com as restrições constantes das LOE em vigor no período relevante desta intervenção.

1.4. O montante das despesas de representação dos eleitos locais não foi atualizado em função da diminuição a que foi sujeita a respetiva remuneração base, por força da Lei nº 12-A/2010, de 30/jun., tendo sido pago indevidamente o montante de, pelo menos, € 8.473,04, valor a atualizar à data da respetiva reposição, a qual constitui uma recomendação da presente auditoria.

1.5. Constata-se, de forma continuada e sistemática, a ausência de provimento dos cargos dirigentes intermédios através de procedimento concursal, sendo os lugares preenchidos com recurso à figura da nomeação em regime de substituição. Com efeito, as sucessivas alterações orgânicas têm impedido que os procedimentos concursais cheguem ao seu termo, mantendo-se os cargos preenchidos por dirigentes em regime de substituição ao longo de vários anos. Estando atualmente em curso diversos procedimentos concursais, importa que os mesmos sejam concluídos e nomeados os candidatos melhor classificados para ocupar os respetivos cargos.

1.6. O regulamento interno do MO não fixa as percentagens relativas ao acréscimo remuneratório a que têm direito os trabalhadores que desenvolvem o seu trabalho por turnos, tendo sido recomendada pela

**Despesa com pessoal:
M€ 66,6**

**Diminuição do número de trabalhadores:
8%**

Cumprimento das restrições remuneratórias

Pagamento indevido de, pelo menos, m€ 8,5 de despesas de representação

Cargos dirigentes da CMO: manutenção do regime de nomeação em substituição ao longo de vários anos

Ausência de regulamento interno sobre subsídio de turno

IGF essa inclusão no referido instrumento normativo, cuja revisão está em curso.

1.7. Os procedimentos adotados pela Autarquia, no âmbito do trabalho extraordinário, não asseguravam o cumprimento das condições legalmente previstas para a respetiva prestação, nomeadamente, quanto à sua excecionalidade e à ultrapassagem do limite legal do número de horas, porquanto apenas existia um despacho anual de conteúdo e alcance genéricos, o que é incompatível com a referida imprevisibilidade e carácter excepcional, tendo sido igualmente recomendada a alteração do procedimento.

1.8. No âmbito do sistema de controlo interno, verificou-se a desadequação da Norma de Controlo Interno (NCI) à estrutura orgânica dos serviços e a ausência de monitorização da aplicação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC), aprovado em 2009. Não há evidência de que o PGRCIC tenha sido remetido às entidades de controlo e/ou tutela.

2. O Município de Odivelas acolheu positivamente a generalidade das conclusões e recomendações formuladas pela IGF, tendo, para o efeito, comunicado as diligências, entretanto, implementadas, e enviado documentação probatória da concretização das medidas adotadas.

Irregularidades nos procedimentos de autorização de prestação de trabalho extraordinário

Desadequação da NCI e falta de monitorização da aplicação do PGRCIC

Acolhimento pela Autarquia da generalidade das recomendações

ÍNDICE

Lista de siglas e abreviaturas.....	5
Lista de figuras.....	6
1. Introdução.....	7
1.1. Fundamento.....	7
1.2. Objetivos.....	7
1.3. Âmbito.....	8
1.4. Metodologia.....	8
1.5. Constrangimentos.....	9
1.6. Contraditório.....	9
2. Resultados da auditoria.....	10
2.1. Caracterização da despesa com pessoal e dos recursos humanos.....	10
2.1.1. Estrutura e evolução da despesa.....	10
2.1.2. Recursos humanos.....	14
2.2. Avaliação da atuação do Município no plano da legalidade e da regularidade das despesas com pessoal.....	19
2.2.1. Reduções remuneratórias.....	19
2.2.2. Acumulação de funções.....	22
2.2.3. Admissões de pessoal.....	25
2.2.4. Procedimentos concursais para cargos dirigentes.....	26
2.2.5. Valorizações remuneratórias.....	29
2.2.6. Aquisição de serviços.....	30
2.2.7. Subsídio de turno.....	31
2.2.8. Trabalho extraordinário.....	32
2.2.9. Ajudas de custo e subsídios de transporte.....	36
2.2.10. Contribuições da entidade e descontos obrigatórios.....	37
2.3. Sistema de controlo interno.....	38
2.3.1. Norma de controlo interno.....	38
2.3.2. Plano de prevenção de risco, de corrupção e infrações conexas.....	39
3. Conclusões e Recomendações.....	40
4. Propostas.....	44
Lista de anexos.....	45

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

A	Avença
ADSE	Direção-Geral de Proteção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública
AMO	Assembleia Municipal de Odivelas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CMO	Câmara Municipal de Odivelas
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
DRHF	Divisão de Recursos Humanos e Formação
DFA	Divisão Financeira e de Aprovisionamento
EEL	Estatuto dos Eleitos Locais
EPD	Estatuto do Pessoal Dirigente
IGF	Inspeção - Geral de Finanças
IRS	Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares
LOE	Lei de Orçamento do Estado
LVCR	Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações
MO	Município de Odivelas
NCI	Norma de Controlo Interno
PCMO	Presidente da Câmara Municipal de Odivelas
p.p.	Pontos percentuais
PT	Postos de trabalho
RCI	Regulamento de Controlo Interno
RJCTFP	Regime Jurídico do Contrato de Trabalho em Funções Públicas
SCI	Sistema de Controlo Interno
T	Tarefa

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Peso da despesa com pessoal na despesa municipal - 2011/2013	10
Figura 2 - Estrutura da despesa de pessoal - 2011/2013	11
Figura 3 - Evolução da despesa de pessoal - 2011/2013	11
Figura 4 - Principais abonos variáveis ou eventuais - 2011/2013	13
Figura 5 - Evolução do número de trabalhadores por relação jurídica de emprego - 2011/2013	16
Figura 6 - Distribuição dos trabalhadores por categoria/função- 2011/2013	18
Figura 7 - Montante a repor de despesas de representação - 2010/ 2013.....	20
Figura 8 - Procedimentos para recrutamento de trabalhadores - 2011/2013.....	25
Figura 9 - Prestações de serviços - 2011/2013.....	30
Figura 10 - Despesa com trabalho extraordinário - 2011/2013.....	32

1. INTRODUÇÃO

1.1. FUNDAMENTO

A presente auditoria foi realizada em cumprimento do Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) e inseriu-se no projeto do Controlo dos Recursos Humanos na Administração Local Autárquica.

1.2. OBJETIVOS

Esta auditoria teve, como objetivo geral, avaliar a atuação do Município no domínio das despesas com pessoal, considerando, em particular, a sua legalidade e regularidade, e, como objetivos específicos:

- a) Analisar a estrutura e evolução da despesa com pessoal, bem como dos recursos humanos do Município, tendo em conta as atividades desenvolvidas diretamente pelos seus serviços municipais;
- b) Avaliar o sistema de controlo interno na área do pessoal e, em especial, os sistemas de controlo instituídos;
- c) Verificar a legalidade e regularidade da acumulação de funções e/ou remunerações e pensões por eleitos locais e trabalhadores;
- d) Verificar a legalidade das admissões de pessoal, do processamento dos vencimentos e outras retribuições certas e permanentes e dos abonos variáveis ou eventuais;
- e) Verificar a legalidade dos contratos de prestação de serviços, nas modalidades de avença e tarefa;
- f) Verificar a aplicação das reduções incidentes sobre as remunerações dos eleitos locais, trabalhadores e aquisição de serviços, bem como sobre ajudas de custo e subsídios de transporte;
- g) Verificar a legalidade e regularidade, incluindo os prazos de entrega, das retenções e descontos obrigatórios incidentes sobre as remunerações dos trabalhadores, bem como das contribuições obrigatórias para a segurança social da responsabilidade da Autarquia Local;
- h) Verificar o cumprimento das obrigações de remessa, à Direção-Geral das Autarquias Locais, da informação relativa ao pessoal, bem como a fiabilidade da informação prestada;
- i) Apreciar o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da Autarquia, nos aspetos relacionados com a área do pessoal.

1.3. ÂMBITO

1.3.1. Âmbito funcional

A auditoria incidiu sobre a Câmara Municipal de Odivelas, com particular incidência nos serviços que têm a seu cargo os recursos humanos.

1.3.2. Âmbito temporal

O período temporal abrangido pela ação reporta-se ao triénio 2011/2013.

1.4. METODOLOGIA

1.4.1. O desenvolvimento da ação obedeceu às seguintes fases:

1.4.1.1. A fase de planeamento, que implicou os seguintes trabalhos:

- ✓ Levantamento e análise preliminar de informação financeira relevante para a auditoria bem como da estrutura e orgânica dos serviços municipais, regulamentos municipais, deliberações/despachos de delegação de competências, despachos de distribuição de pelouros pelos membros do órgão executivo;
- ✓ Definição do universo a auditar, seleção das amostras a analisar, levantamento dos procedimentos utilizados e dos respetivos intervenientes;
- ✓ Elaboração do plano de ação.

1.4.1.2. A fase de execução, que obedeceu aos seguintes procedimentos de auditoria:

- ✓ Realização de testes substantivos envolvendo os procedimentos selecionados;
- ✓ Elaboração do projeto de relatório;
- ✓ Análise do contraditório;
- ✓ Conversão do projeto de relatório em relatório definitivo.

1.4.2. Critérios

Os principais critérios/referenciais de análise a considerar no âmbito da presente ação foram o quadro legal e regulamentar aplicável e o sistema de controlo interno.

1.4.3. Técnicas

No desenvolvimento da ação foram utilizadas as seguintes técnicas:

- ✓ Análise documental;
- ✓ Tratamento e análise de dados contabilísticos e financeiros;
- ✓ Realização de entrevistas informais.

1.5. CONSTRANGIMENTOS

No decurso da ação não foram detetados constrangimentos relevantes, sendo de realçar a colaboração prestada à equipa pela Divisão de Recursos Humanos e Formação.

1.6. CONTRADITÓRIO

O projeto de relatório foi submetido a contraditório institucional, em cumprimento do disposto no art. 12.º do DL nº 276/2007, de 31/jul, e dos artigos 19º e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado pelo Despacho nº 6387/2010, de 05/abr, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, publicado no Diário da República, 2ª série, de 12/abr.

A resposta da autarquia ao projeto de relatório foi exercida nos termos constantes dos documentos integrados no processo como Anexo 12 " Contraditório Institucional – Resposta da Entidade Auditada".

Da análise desse documento, é de registar o facto de o Município de Odivelas ter concordado com parte substancial das conclusões e recomendações formuladas no projeto de relatório e de, entretanto, terem sido desenvolvidos alguns procedimentos, na sequência das recomendações apresentadas.

No texto deste relatório far-se-á menção expressa à resposta da autarquia, sempre que se considere pertinente.

2. RESULTADOS DA AUDITORIA

2.1. CARACTERIZAÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL E DOS RECURSOS HUMANOS

2.1.1. ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DA DESPESA

As **despesas com pessoal**, no Município de Odivelas, corresponderam, no **tríenio de 2011-2013**, a **47%** das **despesas correntes** e a **37%** da **despesa total**.

No tríenio de 2011-2013, as **despesas com pessoal**¹ representaram **36,79% da despesa total** (registando **35,71%**, em 2011, decrescendo para **34,59%**, em 2012 e voltando a crescer, em 2013, para **40,06%**) e **47,5% da despesa corrente**, tendo-se verificado, entre 2011 e 2013, **um decréscimo de 0,5% naquelas despesas**, com uma variação, em termos absolutos, nesse período, de - €107 355, conforme ilustra a figura seguinte².

Figura 1- Peso da despesa com pessoal na despesa municipal - 2011/2013

DESIGNAÇÃO	MONTANTES (€)				PESO DAS DESPESAS COM PESSOAL NAS DESPESAS MUNICIPAIS							
	2011	2012	2013	Varição 2011/2013	2011		2012		2013		Triénio	
					DT	DC	DT	DC	DT	DC	DT	DC
DESPEZA TOTAL PAGA (DT)	63 741 311	61 136 415	56 549 053	- 7 192 258								
DESPEZA CORRENTE PAGA (DC)	45 890 492	48 302 716	45 982 785	92 293	36%	50%	35%	44%	40%	49%	37%	47%
DESPEAS COM PESSOAL	22 760 094	21 147 636	22 652 739	- 107 355								

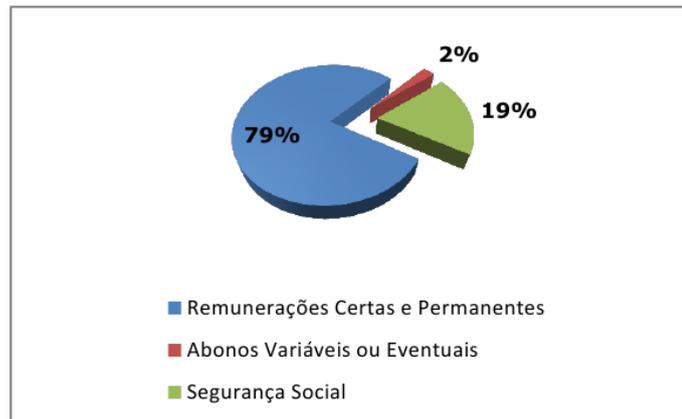
Fonte: Mapas de controlo orçamental da despesa (2011 – 2013)

¹ De acordo com a execução financeira (pagamentos) evidenciada pela rubrica 01 – Despesas com Pessoal – Vd., designadamente, os mapas do “Controlo Orçamental da Despesa”, em que se incluem os pagamentos efetuados pela CMO aos eleitos locais e membros do Gabinete de Apoio a esses eleitos e aos trabalhadores detentores de uma relação jurídica de emprego público, independentemente da modalidade de constituição da relação jurídica ao abrigo da qual os trabalhadores exercem funções, bem como as avenças e tarefas relevadas na referida rubrica 01. Refira-se que esta autarquia local não possui qualquer empresa local para prossecução das suas atividades.

² Entre 2011 e 2012, essa variação foi de -7,8% e entre 2012 e 2013 de 7,1%.

A figura seguinte dá-nos conta da estrutura da despesa com pessoal no Município de Odivelas no triénio de 2011-2013.

Figura 2 - Estrutura da despesa de pessoal - 2011/2013

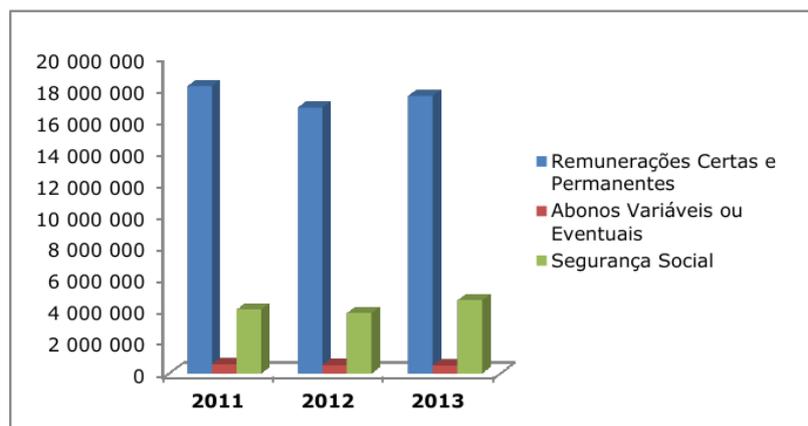


Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa (2011 – 2013)

Entre as despesas com pessoal assumem especial peso as relativas a **remunerações certas e permanentes (cerca de 79%)**.

Por seu turno, o gráfico que se segue expressa a evolução das despesas com pessoal no MO no mesmo período.

Figura 3 - Evolução da despesa de pessoal – 2011/2013



Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa (2011 – 2013)

No período auditado, as despesas relativas a **remunerações certas e permanentes** assumem particular relevo, representando **78,80%** do total das **despesas com pessoal**, dos quais cerca de **54,12%** respeitam a **remunerações do pessoal em regime de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado** e cerca de **8% a outras remunerações**.

(Anexos 1 e 3 – indicadores 3, 7 e 8)

Salienta-se que, cerca de **26,82%** das despesas com remunerações certas e permanentes respeitam aos trabalhadores afetos às atividades objeto de transferência ou contratualização no domínio da educação.

(Anexo 3 – indicador 15)

As **remunerações certas e permanentes decresceram**, entre 2011 e 2013, cerca de **3,4% (-m€ 617,317)**, tendo, também, diminuído o seu peso nas despesas com pessoal cerca de 2%.

(Anexos 1, 2 e 3 – Indicador 3)

A diminuição da despesa no triénio ocorreu em algumas **rubricas relativas às remunerações certas e permanentes**, com exceção dos titulares e membros de órgãos autárquicos (01.01.01.), do pessoal em Regime de Tarefa ou Avença (01.01.07.) e do pessoal aguardando aposentação (01.01.08), **que registaram um aumento** de, respetivamente, **2,47%, 29,38% e 31,62%**.

O **maior decréscimo** foi registado na despesa referente ao **pessoal contratado a termo (01.01.06.)**, à representação relativa ao pessoal do mapa de pessoal (01.01.11.02), ao subsídio de refeição do pessoal em qualquer outra situação (01.01.13.03.) e na despesa com remunerações por doença e maternidade/paternidade do pessoal do mapa de pessoal (01.01.15.), que diminuíram no triénio, respetivamente, €235 879, €48 771, €42 566 e €77 352.

(Anexo 1)

Cabe, ainda, referir a diminuição registada na rubrica 01.01.14, relativa ao subsídio de férias e de natal, em termos absolutos, no montante de € 86 365, por força, não de uma política de redução da despesa protagonizada pelo Município de Odivelas, mas, fundamentalmente, das restrições orçamentais constantes da LOE2012³.

Quanto às **despesas com a segurança social**, estas representaram cerca de **19% do total das despesas com pessoal**, registando um **acrécimo** de cerca de 14,42%, entre 2011-2013, correspondente a um aumento, em termos absolutos, de **€ 581 091**.

³ Nos termos do seu artº 21º foi suspenso o pagamento de subsídios de férias e de natal aos trabalhadores cuja remuneração base mensal fosse superior a €1 000.

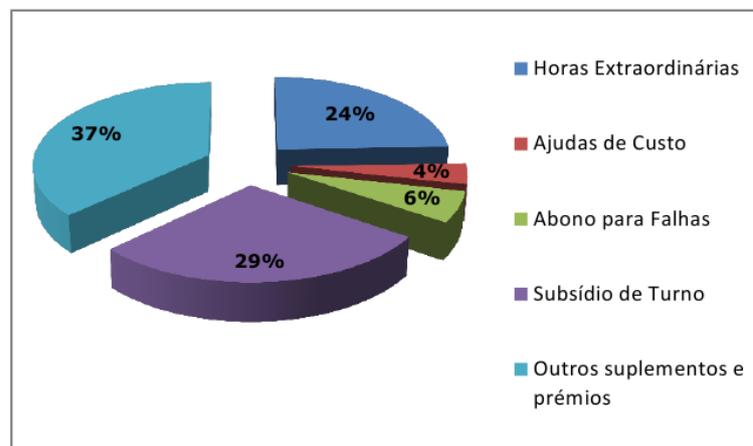
Para este **acréscimo** contribuíram as contribuições para a segurança social – **ADSE**, as contribuições para a segurança social - **CGA** e as contribuições para a segurança social – **regime geral** que cresceram, respetivamente, **33%**, **26%** e **14,5%**, registando as **restantes componentes** do agregado um **decréscimo**, o que aconteceu com os **seguros**⁴ (**-17%**,) e com **outras despesas com a segurança social (-44%)**.

Os **restantes 2% da despesa com pessoal** respeitam a **abonos variáveis ou eventuais**, os quais **também decresceram**, entre 2011 e 2013, **12% (-€71 130)**.

(Anexos 1 e 2)

O peso dos principais abonos variáveis ou eventuais no total do triénio consta da figura seguinte:

Figura 4 - Principais abonos variáveis ou eventuais - 2011/2013



Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa (2011 – 2013)

De acordo com a figura supra, no triénio de 2011-2013, entre os abonos variáveis ou eventuais, foi o pagamento de **outros suplementos e prémios** (senhas de presença, emolumentos notariais) que teve um peso mais significativo (**37%**), seguido do pagamento de **subsídio de turno (29%)** e das **horas extraordinárias (24%)**.

Com exceção do subsídio de turno⁵, estes componentes da despesa registaram entre o 2º semestre de 2012 e o 2º semestre de 2013 uma tendência decrescente, respetivamente de -30% e -5,9%, o mesmo se verificando com o abono para falhas, com um decréscimo de -13,8%. De notar, no entanto, que se verificou um acréscimo de ajudas de custo, que aumentaram 34% no mesmo período.

(Anexo 4)

⁴ Nesta rubrica são integradas as despesas com seguros autorizadas expressamente em situações devidamente fundamentadas, de acordo com o artº. 45º do D.L. nº. 503/99, de 20/nov.

⁵ Registou uma tendência crescente, de 3,3%, entre o 2º semestre de 2012 e o 2º semestre de 2013.

A análise de alguns indicadores revelou, ainda, em matéria de despesas com pessoal, no triénio de 2011-2013, o seguinte:

- ✓ **A despesa com pessoal per capita diminuiu, ligeiramente** (0,47 p.p.);
- ✓ **O valor médio da despesa com pessoal por trabalhador⁶** foi de **€17 290**, evoluindo de €16 947 em 2011, para €18 402 em 2013 (8,6 p.p.);
- ✓ **O número médio de habitantes por trabalhador ao serviço do MO foi 113**, evoluindo de 108 em 2011, para 117 em 2013 (9 p.p.);
- ✓ O peso das **despesas com remunerações certas e permanentes do pessoal afeto às atividades objeto de transferência ou contratualização**, no domínio da educação, foi de **21% do total das despesas com pessoal** do MO e **26,74% do total das remunerações certas e permanentes** pagas pelo MO naquele período.

(Anexo 3 - Indicadores 11 a 15)

2.1.2. RECURSOS HUMANOS

O MO diminuiu em **8%** o **número de trabalhadores entre 2011 e 2013** (passou de 1 336 para 1 224^{7 8}), sendo o decréscimo mais relevante nos **contratos de trabalho em funções públicas a termo resolutivo certo**, com uma **variação negativa de 53%**.

Por outro lado, a taxa de cobertura de entradas por saídas diminuiu, no triénio, passando de 243,9%, em 2011, para 50,0%, em 2013.

Em termos de categoria/função, no final de 2013, os assistentes operacionais representavam -13% relativamente a 2011, enquanto os técnicos superiores se mantiveram constantes, sofrendo apenas uma alteração de -1%, e os assistentes técnicos representavam, em relação a 2011, -4%.

Até final de 2012, esteve em vigor na CMO a estrutura **nuclear** e respetivo regulamento orgânico aprovados pela CMO e pela AMO em 13/abr/2010⁹ e 2/jun/2010, respetivamente.

⁶ Para este efeito, considerámos, também, as avenças e tarefas e os eleitos locais em regime de permanência.

⁷ Não estão incluídos os eleitos locais.

⁸ Vd. Balanços Sociais de 2011 a 2013.

⁹ Proposta nº 9/PRES/2010, da Presidente da CMO, de 8/abr/2010.

Por sua vez, a estrutura orgânica **flexível** da CMO foi aprovada, com precedência de proposta nº. 17/PRES/2010, de 30/jul/2010, na reunião da CMO, realizada a 4/ago/2010, posteriormente retificada, por deliberação da CMO, de 29/set/2010.

Esta estrutura orgânica flexível foi alterada por deliberação da CMO de 21/set/2011¹⁰, na sequência de proposta/despacho nº 142/PRES/2011, que aprovou a criação do cargo de Coordenador do Setor de Arquivo Municipal e Arquivo Histórico da Divisão Administrativa, com efeitos a 21/set/2011.

A macroestrutura entrou em vigor a 16/out/2010, após a respetiva publicação no DR, 2ª Série, nº 201, de 15/out/2010.

Na sequência da entrada em vigor da Lei nº 49/2012, de 29/ago, que estabeleceu novos critérios de densidade para a criação e aprovação de unidades orgânicas nos municípios e dos respetivos cargos dirigentes, foi aprovada pela AMO e pela CMO, na 5ª. Sessão Ordinária, realizada em 10/dez/2012 e na 10ª Reunião extraordinária realizada em 27/nov/2012, respetivamente, a macroestrutura **nuclear** e respetivo regulamento orgânico da CMO. Na mesma reunião extraordinária da CMO foi aprovada a macroestrutura **flexível** da CMO, de acordo com a proposta nº 12/PRES/2012, de 22/nov/2012, bem como aprovado o respetivo regulamento orgânico.

A macroestrutura entrou em vigor a 1/jan/2013, na sequência da publicação no DR, 2ª.Série, nº. 252, de 31/dez/2012.

O modelo aprovado é idêntico ao que se encontrava anteriormente em vigor¹¹, sendo a estrutura **nuclear** constituída por **1 Direção Municipal e 4 Departamentos**, e a **flexível** por 24 unidades orgânicas, sendo 16 delas, Divisões Municipais, 4, equiparadas a divisões municipais (das quais 2, o Serviço Municipal de Proteção Civil e o Gabinete Veterinário Municipal, não são contabilizadas para efeitos do cumprimento dos limites previstos nos artigos 6º - 9º da Lei 49/2012, de 29/ago (cfr. artº. 10º., nº. 1, al. a), encontrando-se outra, o Gabinete de Saúde e Igualdade, não provida de dirigente, existindo, também, 3 unidades orgânicas de 3º Grau¹².

A estrutura orgânica flexível aprovada em reunião da CMO, de 27/nov/2012, foi retificada na 6ª Reunião ordinária da CMO, de 27/mar/2013 e alterada, mediante deliberação da CMO, na sua 3ª Reunião extraordinária, realizada em 27/nov/2013.

¹⁰ Publicado no Boletim Municipal das Deliberações e Decisões, Ano XII, nº. 17, de 27/set/2011.

¹¹ Era um modelo hierarquizado, constituído por 10 unidades orgânicas nucleares, sendo 2 Direções Municipais, 7 Departamentos Municipais e 1 Gabinete, equiparado a Departamento Municipal e 26 divisões municipais, 1 Gabinete e 1 serviço equiparados a divisões municipais.

¹² Segundo a Chefe de Divisão de Recursos Humanos e Formação, existem, atualmente 2 unidades orgânicas de 3º. Grau, respetivamente o Gabinete de Auditoria Interna e o Gabinete de Gestão Patrimonial e Administração Geral. No total, são 19 divisões, incluindo os gabinetes equiparados a divisões e 2 unidades orgânicas de 3º Grau.

Nos termos da citada deliberação, que altera, entre outros o artº 3º do Regulamento orgânico da estrutura orgânica flexível da CMO¹³, o Gabinete de Auditoria Interna e de Avaliação de Desempenho e o Gabinete do Observatório da Cidade deixaram de ser equiparados a Divisões Municipais e passaram a ser equiparados a unidades orgânicas de 3º Grau.

Por sua vez, o Gabinete de Comunicação e Modernização Administrativa e o Gabinete de Saúde e Igualdade¹⁴, antes unidades orgânicas de 3º Grau, passaram a ser equiparados a divisões municipais.

Deste modo, manteve-se o mesmo número de divisões municipais, bem como o mesmo número de Gabinetes equiparados a divisões municipais.

De acordo com os elementos constantes dos balanços sociais de 2011-2013, os recursos humanos ao serviço do MO, segundo a modalidade de vinculação/relação jurídica, encontram-se repartidos do seguinte modo, e registaram a evolução constante da figura seguinte:

Figura 5 - Evolução do número de trabalhadores por relação jurídica de emprego - 2011/2013

RELAÇÃO JURÍDICA	N.º DE TRABALHADORES			VARIÇÃO ENTRE 2011 e 2013 (%)
	2011	2012	2013	
Comissão de Serviço(a)	58	54	39	-33%
Contrato de Trabalho em Funções Públicas por Tempo Indeterminado (nomeação)	1 147	1 131	1 110	-3%
Contrato de Trabalho em Funções Públicas a Termo Resolutivo Certo	73	37	34	-53%
Contrato de Trabalho em Funções Públicas a Termo Resolutivo Incerto	0	0	0	-
Prestações de Serviço	28	31	28	0%
Outras Situações	30	19	13	-55%
TOTAL	1 336	1 272	1 224	-8%

(a) Estão aqui incluídos os GAP (Adjuntos e Secretários), de acordo com orientações da DGAL.

Fonte: Balanços sociais de 2011, 2012 e 2013.

Da análise da figura supra, extraem-se as seguintes conclusões:

¹³ Publicado no Boletim Municipal das Deliberações e Decisões, Ano XIV, nº. 23, de 3/dez72013, pp. 17- 22

¹⁴ Foi equiparado a divisão municipal, sem que tivesse sido provido o respetivo dirigente.

- ✓ No triénio, **o número de trabalhadores diminuiu 8%** (passou de 1336 para 1224).
- ✓ Tal decréscimo foi mais evidente nos contratos de trabalho em funções públicas a termo resolutivo certo, que diminuiram 53% (passando de 73 trabalhadores em 2011, para 34 em 2013), seguido das comissões de serviço, que tiveram um decréscimo de 33%.
- ✓ Os contratos de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado sofreram um decréscimo de 3%, passando de 1 147 em 2011, para 1 110 em 2013.

(Anexo 5)

- ✓ No que concerne ao número de trabalhadores do MO afetos à execução das atividades transferidas do Ministério da Educação representavam em 2013 (com um número de 429), 34,85% do total de trabalhadores.

(Anexo 3 – indicador 16)

- ✓ Por sua vez, o índice de **admissões de pessoal**¹⁵, no triénio de 2011-2013, passou de **12,3% em 2011, para 3,8% em 2013**, enquanto a taxa de **saídas**¹⁶ passou de **5% em 2011, para 7,5% em 2013**.
- ✓ Já a taxa de cobertura de entradas por saídas, no mesmo período, reduziu de 243,9%, em 2011, para 50,0%, em 2013.

(Anexo 6)

- ✓ É de referir ainda que, de acordo com os balanços sociais do MO, o número de avenças e tarefas (com pessoas singulares), de 2011 para 2013, manteve-se constante, em 28, ainda que, de 2011 para 2012, tenha tido um acréscimo de 3 (de 28, em 2011, passou para 31, em 2012).

Por outro lado, conforme demonstra a figura 6 infra, em termos de cargo/carreira, no final de 2013, o número de **técnicos superiores** manteve-se constante (sofrendo apenas uma variação de -1% ao longo do triénio 2011-2013) enquanto os **assistentes técnicos** representavam - **4%** (de 342 em 2011, para 330 em 2013) e os **assistentes operacionais** - **13%** (de 600 em 2011, para 522 em 2013), relativamente a 2011.

¹⁵ Que resulta da divisão entre o total de entradas num ano pelo número de efetivos a 31/dez desse ano.

¹⁶ Percentagem que resulta da divisão entre o total de saídas num ano pelo número de efetivos a 31/dez desse ano.

Figura 6 - Distribuição dos trabalhadores por categoria/função- 2011/2013

CARGO / CARREIRA		N.º DE TRABALHADORES EM FUNÇÕES PÚBLICAS			VARIÇÃO NO TRIÉNIO (%)
		2011	2012	2013	
DIRIGENTE	Superior	2	2	1	-50%
	Intermédio	39	35	24	-38%
CARREIRAS GERAIS	Técnico Superior	275	271	272	-1%
	Assistente Técnico	342	338	330	-4%
	Assistente Operacional	600	545	522	-13%
OUTRAS FUNÇÕES	Bombeiro	0	0	0	-
	Informática	15	15	16	7%
	Polícia Municipal	0	0	0	-
	Outros	35	35	31	-11%
TOTAL		1 308	1 241	1 196	-9%

Fonte: Balanços sociais de 2011 a 2013

Tendência inversa verificou-se na carreira de informática que registou um aumento de 7% (de 15 trabalhadores em 2011 e em 2012, passou para 16 em 2013).

De notar, também, no grupo do **peçoal dirigente**, que os dirigentes superiores tiveram uma **redução, entre 2011 e 2013, de 1 lugar** (passaram de 2 para 1), enquanto os **dirigentes intermédios tiveram uma redução, no mesmo triénio, de 15 lugares** (passaram de 39 para 24).

Refira-se, ainda, que o MO cumpriu a obrigação de redução do número de trabalhadores de acordo com as percentagens previstas nos artsº 48º da LOE2012 e 65º da LOE2013. No entanto, o número de trabalhadores com contrato a termo resolutivo e/ou com nomeações transitórias existentes em 31/dez/2013 não foi reduzido em 50%, em conformidade com a exigência constante do art. 59º da LOE2013¹⁷, mas em percentagem inferior (cerca de 8%), com fundamento na existência de relevante interesse público e verificados os requisitos previstos nas als. a) a f) do nº 3 e no nº 9 do citado artº 59º da LOE2013.

(Anexos 5 e 7)

¹⁷ O nº 1, do art. 59º da LOE2013 estabelece que "Até 31 de dezembro de 2013, os serviços e organismos das administrações direta e indireta do Estado, regionais e autárquicas reduzem, no mínimo, em 50% o número de trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo e ou com nomeação transitória existente em 31 de dezembro de 2012, com exclusão dos que sejam cofinanciados por fundos europeus."

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

A atuação do MO no plano da **legalidade e regularidade, apesar da geral correção dos procedimentos instituídos** nos domínios auditados, evidenciou diversas **deficiências quanto à observância de alguns aspetos chave do quadro jurídico aplicável**, nomeadamente, no que respeita a reduções remuneratórias, acumulação de funções, despesas de representação dos eleitos locais, subsídio de turno e trabalho extraordinário.

2.2.1. REDUÇÕES REMUNERATÓRIAS

Não obstante o geral **cumprimento pelo MO da obrigatoriedade de redução das remunerações dos seus trabalhadores**, foram identificadas em 2011, 2012 e 2013 algumas **anomalias na aplicação do regime** previsto nos diplomas que determinaram reduções no tocante às **despesas de representação auferidas pelos eleitos locais em regime de permanência**.

O MO deu cumprimento, em geral, à obrigatoriedade legal¹⁸ de redução das remunerações nos anos de 2011 a 2013.

Porém, verificou-se **o abono incorreto das despesas de representação desde junho de 2010, pelo facto de não se ter em consideração que o montante dessas**

¹⁸ Vd. os seguintes diplomas:

- ✓ Lei nº 12-A/2010, de 30/jun, aplicável aos titulares de cargos políticos, isto é, presidente da CM e vereadores em regime de tempo inteiro;
- ✓ Lei nº 47/2010, de 7/set, aplicável aos membros dos gabinetes de apoio pessoal do presidente e vereadores da CM;
- ✓ Lei nº 55-A/2010, de 31/dez, aplicável, no caso das autarquias locais, aos respetivos eleitos, dirigentes e trabalhadores (doravante designada de LOE2011);
- ✓ Lei nº 64-B/2011, de 30/dez (LOE2012), que manteve em vigor o regime decorrente da citada Lei nº 55-A/2010, de 31/dez, com idêntica incidência;
- ✓ Lei nº 66-B/2012, de 31/dez (LOE2013), que mantém em vigor a redução das remunerações totais ilíquidas dos titulares de cargos políticos.

despesas, calculado de acordo com o seu regime normal - a sua indexação ao vencimento dos eleitos locais¹⁹ - ser inferior ao que vinha sendo abonado anteriormente, tendo, em consequência, sido pagos a mais a esses eleitos, entre junho de 2010 e dezembro de 2013, os montantes indicados no quadro seguinte, confirmados pela Autarquia.

Figura 7 - Montante a repor de despesas de representação – 2010/ 2013

Un. €

Nome	Cargo	2010	2011	2012	2013	Total
	Presidente	400,68	595,80	573,36	521,29	2.091,13
	Vereador a tempo inteiro	213,71	309,51	309,56	234,66	1.067,44
	Vereador a tempo inteiro	213,71	299,48	287,56	233,50	1.034,25
	Vereador a tempo inteiro	213,71	309,51	309,56	234,66	1.067,44
	Vereador a tempo inteiro	213,71	309,51	309,56	234,66	1.067,44
	Vereadora a tempo inteiro	213,71	309,51	309,56	234,66	1.067,44
(a)	Vereador a tempo inteiro	213,71	299,48	287,56	187,97	988,72
(b)	Vereador a tempo inteiro	0	0	0	35,48	35,48
(b)	Vereador a tempo inteiro	0	0	0	53,70	53,70
Total		1.682,94	2.432,80	2.386,72	1.970,58	8.473,04

Fonte: Folhas de vencimento dos eleitos locais fornecidas pela DRHF

(a) Cessou funções a 18/out/2013.

(b) Iniciou funções a 23/out/2013.

Refira-se, que os serviços do MO devem promover a reposição dos valores apurados, bem como os montantes entretanto pagos indevidamente aos eleitos locais, desde 31/dez/2013 até à data da regularização.

¹⁹ Que foi reduzido a partir desse mês em 5%, nos termos dos nºs 1 e 2, do art. 11º da citada Lei nº 12-A/2010, de 30/jun.

Com efeito, correspondendo as despesas de representação devidas aos eleitos locais a uma percentagem das respetivas remunerações (30% ou 20%, consoante se trate de Presidente do executivo ou de Vereadores), conforme resulta do nº 4, do art. 6º da Lei nº 29/87, de 30/jun²⁰ (Estatuto dos Eleitos Locais), afigura-se-nos que, na sequência da redução das remunerações operada pela Lei 12-A/2010, de 30/jun, e pelas LOE2011²¹, LOE2012²² e LOE2013²³, também as correspondentes despesas de representação deveriam ter sido reduzidas²⁴.

Sobre essa matéria, o entendimento preconizado pelos serviços municipais foi, no essencial, o de que a redução operada pelo artº 11º da Lei nº 12-A/2010, de 30/jun, ao reportar-se ao vencimento mensal ílquido dos titulares de cargos políticos, deveria apenas incidir sobre a remuneração base, e não sobre as despesas de representação, que não integram aquele conceito.

Contudo, se é certo que a Lei nº 43/2005, de 29/ago, determinou o congelamento dos suplementos remuneratórios, nos quais se incluem as despesas de representação, não introduziu, porém, qualquer alteração ao regime legal das despesas de representação, tal como consta do referido artº 6º, nº 4 do EEL, isto é, à sua indexação às remunerações dos eleitos locais.

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

De referir, que **o abono das despesas de representação, por montantes superiores aos devidos, teve implicações na determinação da redução remuneratória²⁵, introduzida pelo artº 19º da Lei nº 55-A/2010, de 31/dez (LOE2011), aos eleitos locais,** nos casos em que a taxa de redução aplicada foi inferior à taxa máxima de 10%, a qual poderá ter sido superior à devida, caso as despesas de representação nos anos de 2011, 2012 e 2013 tivessem sido abonadas pelos valores corrigidos, pelo que os

²⁰ Alterado pelas Leis nºs 50/99, de 24/jun e 52-A/2005, de 10/out.

²¹ Vd artº 19º, nº 4 da Lei nº 55-A/2010, de 31/dez.

²² Vd artº 20º da Lei nº 64-B/2011, de 30/dez.

²³ Vd artº 27º, nºs 1 e 4 da Lei nº Lei nº 66-B/2012, de 31/dez.

²⁴ Vd. Artigo 6º, nº 4 do Estatuto dos Eleitos Locais (EEL), aprovado pela Lei nº. 29/87, de 30/jun, na redação da Lei nº. 52-A/2005, de 10/out.

²⁵ Aplicável às remunerações totais ílquidas (vd. nº1, do art. 19º da LOE2011) consideradas 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 (vd. alínea a), do nº4, do mesmo preceito).

Serviços, aquando da regularização do pagamento das despesas de representação deverão ter em consideração essa correção.

2.2.2. ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES

Os eleitos locais em regime de permanência, durante o mandato de 2009 – 2013, e no período abrangido pela presente auditoria, no atual mandato, não exerceram, em acumulação com as funções autárquicas, outras atividades de natureza pública e/ou privada.

De acordo com os elementos disponibilizados à IGF no âmbito da presente auditoria, os **eleitos locais em regime de permanência**, no mandato de 2009 – 2013, bem como no período abrangido pela auditoria, no atual mandato, não exerceram ou exerciam, em acumulação com as funções autárquicas, outras funções de natureza pública e/ou privada.

No que respeita à acumulação de funções **por trabalhadores**, de acordo com os elementos disponibilizados pela DRHF, constatou-se que 24 trabalhadores do Município exerciam, à data da auditoria, em acumulação com as funções na Autarquia, funções públicas e/ou privadas.

Da análise dos processos que integraram a amostra (Anexo 8), constatou-se:

- ✓ Que todos os pedidos, com exceção de um, se reportavam à acumulação de funções privadas com as funções que desempenham na CMO;
- ✓ Que em **5 processos, as funções privadas exercidas em acumulação** eram similares às funções desempenhas na CMO, ainda que não se destinassem ao mesmo grupo de destinatários nem fossem conflituantes com as funções que desempenham na CMO, conforme declararam os requerentes nos seus requerimentos;
- ✓ **A acumulação de funções de Consultoria Financeira a diversas Autarquias e outras Entidades, por parte da Chefe de Divisão Financeira e de Aprovisionamento da CMO**, com as funções públicas que desempenha na CMO, suscita as seguintes considerações:
 - O requerimento que consubstanciou o pedido não cumpria todos os requisitos constantes do nº 2 do artº 29º da Lei nº 12-A/2008, de 27/fev (LVCR), na redação da Lei nº 34/2010, de 2/set, ao tempo aplicável. Com efeito, do requerimento não constava o local do exercício da atividade a acumular (al. a), da disposição legal referida), indicando

apenas a(s) localidade(s) em que seria prestada a "Autarquias Locais e entidades fora da área do Município de Odivelas."

De notar, que a Lei 35/2014, de 20/jun, que revogou a Lei 12-A/2008, de 27/fev, mantém a exigência daquela menção no requerimento a apresentar para efeitos de acumulação de funções (vd. artº 23º, nº2), bem como dos restantes elementos que constavam do nº 2, do art. 29º da LVCR, estabelecendo que do requerimento devem constar, o local do exercício da atividade a acumular, a remuneração a auferir, a natureza do trabalho a realizar e o respetivo conteúdo, a justificação do manifesto interesse público na acumulação, a justificação da inexistência de conflito com as funções públicas, para além do compromisso de cessação imediata no caso de ocorrência superveniente de conflito.

- O **exercício de cargos dirigentes é feito em regime de exclusividade**, o que implica a renúncia ao exercício de quaisquer outras atividades ou funções de natureza profissional, públicas ou privadas, exercidas com carácter regular ou não, e independentemente da respetiva remuneração (artº 16º nºs 1 e 2 da Lei nº 2/2004, de 15/jan²⁶- Estatuto do Pessoal Dirigente).

No entanto, a última parte, do nº 2, do citado artº 16º do Estatuto do Pessoal Dirigente, admite a **possibilidade de acumulação de funções dirigentes com outras funções nos seguintes casos:**

- com **funções públicas não remuneradas e haja na acumulação manifesto interesse público** (vd. artº 27º, nº 1 da Lei 12-A/2008, na redação das Leis nºs 34/2010, de 2/set. e 66/2012, de 31/dez)
- com **funções públicas remuneradas e havendo manifesto interesse público na acumulação, para participação em comissões ou grupos de trabalho** (alínea c), do nº 2 do artº 27º citado), para **participação em conselhos consultivos e em comissões de fiscalização ou outros órgãos colegiais, neste último caso para fiscalização ou controlo de dinheiros públicos** (alínea d), do mesmo artº 27º), em **atividades docentes ou de investigação**, nos termos previstos na alínea f) do referido artº 27º e, **quando se trate da realização de conferências, palestras, ações de formação de curta duração e outras atividades de idêntica natureza** (alínea g) do artº 27º da Lei que vimos citando); e
- com funções privadas nas condições constantes do art. 29º da citada Lei nº 12-A/2008, de 27/fev.

²⁶ Na redação dada pela Lei nº 64/2011, de 22/de dez, adaptado à administração Local pela Lei nº 49/2012.

No caso em apreço, considerando que as funções exercidas em acumulação, não obstante em eventual regime de prestação de serviços, **têm como destinatários entes públicos** (“*autarquias locais e outras entidades*” que não foram identificadas no requerimento apresentado), constituem funções públicas.

Refira-se que o nº 1, do art. 6º, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei nº 35/2014, de 20/jun, estabelecendo expressamente que o trabalho em funções públicas pode ser prestado mediante contrato de prestação de serviços, verte para a letra da lei o entendimento sobre a natureza pública do trabalho prestado a entidades públicas ainda que através de contratos de prestação de serviços.

Assim, as **funções públicas prestadas em autarquias locais (desconhecendo-se quais as outras entidades para as quais desempenha funções) pela Chefe da Divisão Financeira e de Aprovisionamento da CMO**, autorizadas pela PCMO, por despacho de 13/nov/2013, **não se inserem nas situações em que a lei admite a possibilidade de acumulação de funções públicas com outras funções públicas.**

Em informação prestada pelos serviços, via *e-mail*, a 21/out/2014, a Chefe de Divisão em causa consta da lista dos trabalhadores em regime de acumulação de funções. Contudo, a CMO, na resposta em contraditório, informou que a situação de acumulação de funções referida cessou a 31/ago/2014, por solicitação da trabalhadora, remetendo cópia de relatório extraído do sistema de gestão documental da Autarquia onde consta a mencionada informação.

É de referir, ainda assim, que, caso venha ser apresentado um novo pedido de acumulação de funções, nos mesmos termos, pela referida Chefe de Divisão, ou por outro trabalhador que se encontre em situação idêntica à que foi objeto de análise na presente auditoria, os responsáveis municipais devem assegurar o respetivo indeferimento, sob pena de violação do disposto no art. 21º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei nº 35/2014, de 20/jun.

2.2.3. ADMISSÕES DE PESSOAL

O MO tem vindo a **respeitar as restrições legais em matéria de admissão de trabalhadores**, nomeadamente, as estabelecidas no artº 9º, nº 1 da Lei nº. 12-A/2010, de 30/jun.

Em conformidade com os elementos disponibilizados pelos serviços do MO, **têm sido observadas as restrições legalmente previstas quanto à admissão de pessoal**, nomeadamente, as decorrentes do artº 9º, nº 1 da Lei nº 12-A/2010, de 30/jun, quanto à proibição de abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável destinados a candidatos que não possuam uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente constituída.

O MO recorreu, no entanto, ao recrutamento excecional previsto nos nºs 2, dos arts. 9 e 10º da Lei nº 12-A/2010, de 30/jun, através da abertura de procedimentos concursais para recrutamento de 85 trabalhadores, no ano de 2011, e de 4 trabalhadores, no ano de 2012, aos quais podiam concorrer candidatos sem uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente constituída, conforme resulta da figura seguinte:

Figura 8 - Procedimentos para recrutamento de trabalhadores – 2011/2013

2011		2012		2013		Total							
Tempo indet.	PT	Tempo determ.	PT	Tempo indet.	PT	Tempo determ.	PT	Tempo indet.	PT	Tempo determ.	PT	Procedimentos	PT
12	31	2	54	1	4	0	0	0	0	0	0	15	89

Fonte: DRHF

indet. - Indeterminado

determ. - determinado

PT - Postos de trabalho

Foram selecionados para análise 2 procedimentos por tempo determinado²⁷, que se traduziram no recrutamento de 54 trabalhadores.

Da sua análise, concluiu-se que a abertura daqueles procedimentos foi autorizada pela CMO²⁸, sob proposta da respetiva Presidente, em conformidade com o previsto no nº 3,

²⁷ Procedimento concursal comum para ocupação de 51 postos de trabalho, na carreira/categoria de assistente operacional na Divisão de Gestão de Recursos Educativos e Ação Social Escolar, e procedimento concursal comum para ocupação de 3 postos de trabalho na carreira/categoria de assistente operacional, para a função de apanhador/tratador de animais.

²⁸ Deliberações de 26/out/2010 e 9/nov/2010.

do art. 10º conjugado com o nº 2, do artº 9º, todos da Lei nº 12-A/2010, de 30/jun, para os recrutamentos excepcionais, tendo-se verificado os requisitos legalmente exigidos para o efeito²⁹.

2.2.4. PROCEDIMENTOS CONCURSAIS PARA CARGOS DIRIGENTES

De acordo com os elementos disponíveis no MO, no período auditado (2011-2013), os cargos dirigentes têm estado ocupados/preenchidos em regime de substituição sem que tenham sido providos na sequência de procedimento concursal, uma vez que os procedimentos abertos neste período acabaram extintos com fundamento na aprovação de novas estruturas orgânicas da CMO.

Assim, sobre esta matéria, no período em análise pode apresentar-se a seguinte cronologia:

- ✓ Por despachos da PCM de 3/jan/2011 foram nomeados para o exercício de cargos dirigentes em regime de substituição, ao abrigo do nº 1, do art. 27º da Lei nº 2/2004, de 15/jan, diversos trabalhadores da CMO;
- ✓ Por despacho da PCM de 25/fev/2011 foi determinada a abertura de procedimentos concursais para provimento de cargos dirigentes (Diretores de Departamento, Chefes de Divisão e Coordenadores, nível equiparado a Chefe de Divisão);
- ✓ Através de despacho da PCM de 3/jan/2013, foram nomeados em regime de substituição para o exercício de cargos dirigentes que se encontravam vagos na sequência da aprovação em 10/dez/2012, pela AM, da nova estrutura nuclear da CM e do mapa de pessoal, a maioria dos trabalhadores nomeados em 2011;
- ✓ Por despacho nº 54/PRES/2013, de 17/jan, foram extintos os procedimentos concursais para provimento de cargos dirigentes aberto por despacho da PCM de 25/fev/2011 com fundamento na reorganização das diversas unidades orgânicas cuja aprovação pela AM, em 10/dez/2012, fez cessar as comissões de serviço;
- ✓ Por deliberações de 13/mar/2013 e 4/abr/2013 da CMO e da AMO, respetivamente, foram abertos diversos procedimentos concursais para cargos dirigentes, de Direção Intermédia de 1.º e 2.º Grau, bem como de Direção Intermédia de 3.º Grau, e aprovada a respetiva designação do Júri de recrutamento;
- ✓ Através do despacho de 27/jan/2014 a PCM nomeou oito trabalhadores do mapa de pessoal da CMO para o exercício de cargos dirigentes, em regime de substituição;

²⁹ Vd. artigo 10º, nºs 2 e 3 da Lei nº 12-A/2010, de 30 de junho.

- ✓ Por deliberações de 12/mar/2014 e 27/mar/2014 da CMO e da AMO, respetivamente, com fundamento na alteração do Regulamento Orgânico da Estrutura Flexível da CMO, na alteração da constituição das subunidades orgânicas municipais e nos cargos dirigentes previstos no mapa de pessoal aprovado pela AM a 23/dez/2013, foi determinada a extinção de quatro procedimentos concursais e a abertura de outros quatro.

Sucedem que, não obstante a admissibilidade legal de os cargos dirigentes poderem ser exercidos em regime de substituição, nos casos de ausência ou impedimento do respetivo titular quando se preveja que estes condicionalismos persistam por mais de 60 dias ou em caso de vacatura do lugar (vd. nº, do art. 27º da Lei nº 2/2004 de 15/jan.³⁰), e os termos legalmente previstos para a sua cessação – na data em que o titular retome funções ou passados 90 dias sobre a data da vacatura do lugar, salvo se estiver em curso procedimento tendente à designação de novo titular – a regra para o recrutamento dos respetivos titulares é o procedimento concursal (vd. artigos 18º a 21º do citado diploma).

Da cronologia supra, constata-se que na CMO todos os cargos dirigentes têm sido exercidos com recurso à figura da **nomeação em regime de substituição**, que se pretende pontual e se apresenta com natureza excecional, ao invés do **procedimento concursal** legalmente previsto como a forma de recrutamento para cargos dirigentes, apesar dos sucessivos procedimentos que têm sido abertos no prazo de 90 dias sobre a data da vacatura formal do lugar, legitimando as nomeações pelo período de tempo em que decorrem os procedimentos.

E afigura-se que a aprovação de diversas estruturas orgânicas, não só no período auditado mas também em 2010³¹, não justifica por si só a abertura e subsequente extinção de sucessivos procedimentos concursais que, no caso dos que foram abertos a 25/fev/2011, estiveram em curso 23 meses, legitimando o exercício de cargos dirigentes em regime de substituição por quase 22 meses.

Refira-se, ainda, que a situação em apreço desencadeou a apresentação de uma queixa na ex-IGAL, entrada a 2/dez/2012³².

De notar, com efeito, que a situação descrita já ocorria anteriormente ao período auditado, tendo-se constatado que em 2009³³, através dos despachos

³⁰ Com as alterações introduzidas pelas Leis nºs 51/2005, de 30/set, 64-A/2008, de 31/dez, 3-B/2010, de 28/abr e 64/2011, de 22/dez, adaptada à Administração Local pela Lei nº 49/2012, de 29/ago.

³¹ Vd. publicação no DR, 2ª Série, nº 201, de 15/out/2010.

³² Processo nº 2012/179/M6/1246 (ex-IGAL 111600-6/2011).

11/set, 24/jul, 13/nov, 16/nov e 17/dez foram nomeados em regime de substituição para cargos de direção intermédia de 1º e 2º grau diversos trabalhadores da CMO, tendo sido, entretanto, abertos os procedimentos concursais para provimento daqueles lugares, que, com fundamento na reorganização das unidades orgânicas decorrente da publicação da nova estrutura nuclear da CMO³⁴ e respetiva estrutura flexível, foram extintos³⁵ por despachos da PCM de fev/2011 e feito cessar as comissões de serviço.

Conclui-se, portanto, que os cargos dirigentes na CMO têm-se mantido preenchidos sem que os respetivos titulares tenham sido designados na sequência de procedimento concursal, utilizando-se um mecanismo legal previsto para fazer face a uma situação inesperada (ausência ou impedimento do titular do cargo ou vacatura do lugar), desvirtuando-se a sua natureza excecional e transitória e o objetivo para que foi criado.

Com efeito, com as sucessivas nomeações em regime de substituição, tem sido possível à Autarquia manter os cargos de direção intermédia ocupados, contornando a exigência legal de procedimento concursal para o respetivo preenchimento.

Em sede de contraditório, a CMO reconheceu o recurso à figura da nomeação em regime de substituição para o exercício dos cargos dirigentes, reiterando a justificação constante dos despachos/deliberações de abertura e extinção dos sucessivos procedimentos concursais - alterações à estrutura nuclear e respetiva estrutura flexível da Autarquia - e informou que estão em curso (na fase de aplicação dos métodos de seleção) procedimentos concursais para cargos de direção intermédia de 1º, 2º e 3 graus³⁶.

Não obstante este esclarecimento, e considerando os antecedentes nesta matéria, afigura-se necessário recomendar que a Autarquia assegure a conclusão dos procedimentos concursais em curso, de forma a garantir o provimento dos cargos dirigentes nos termos previstos na legislação em vigor.

³³ Vd. Avisos nºs. 11583/2009, DR, 2ª. Série, nº. 124, de 30/jun/2009, 22655/2009, DR, 2ª. Série, nº. 242, de 16/dez/2009 e 194458/2009, DR, 2ª. Série, nº. 91, de 12/mai/2009.

³⁴ Vd publicação no DR, 2ª. Série, de, nº. 201, de 15/out/2010.

³⁵ Vd. Avisos nºs. 8376/2011, 8377/2011, 8378/2011, todos, no DR, 2ª. Série, de 5/abr/2011.

³⁶ Abertos por aviso publicado no DR, 2ª Série, nº 226, de 21/nov/2014.

2.2.5. VALORIZAÇÕES REMUNERATÓRIAS

O MO **observou a proibição de valorizações remuneratórias em 2011, 2012 e 2013** estabelecida pelas Leis que aprovaram os Orçamentos de Estado para esses anos.

De acordo com os elementos facultados pelos serviços do MO, **os respetivos órgãos municipais não praticaram, nos anos de 2011, 2012 e 2013, atos que consubstanciem valorizações ou acréscimos remuneratórios dos seus trabalhadores**, tais como alterações de posicionamento remuneratório (obrigatória ou gestionária), atribuições de prémios de desempenho ou outros atos legalmente proibidos, a partir de 1/jan/2011, nos termos legais³⁷.

De referir, no entanto, que o MO procedeu, no **ano de 2013, a alteração do posicionamento remuneratório, obrigatório, a 2 trabalhadores que cessaram o exercício de funções dirigentes e que adquiriram o direito a alteração do seu posicionamento remuneratório, em data anterior à entrada em vigor da LOE2011**³⁸.

No que concerne aos procedimentos concursais para recrutamento de novos trabalhadores, a partir de 1/jan/2011, têm vindo a ser aplicadas as regras relativas à determinação do posicionamento remuneratório estabelecidas no art.º 26.º da LOE2011^{39 40}.

³⁷ A proibição foi introduzida pelo art.º 24.º da Lei nº 55-A/2010, de 31/dez, que aprovou o Orçamento de Estado para 2011, e mantida em vigor, com ligeiras alterações, pelo art.º 20.º da Lei nº 64-B/2011, de 30/dez, que aprovou o orçamento de Estado para 2012.

³⁸ Através da QE 203/2013, de 22/mar, um dos trabalhadores deu conhecimento à IGF do seu pedido de alteração de posicionamento remuneratório devido à falta/atraso de resposta pela CMO. Contudo, no decurso da auditoria contactou-se que o posicionamento remuneratório do referido trabalhador já tinha sido alterado.

³⁹ Esta disposição manteve-se em vigor, em 2012, por força do disposto no art.º 20.º da Lei nº 64-B/2011, de 30/dez, que aprovou o Orçamento de Estado para 2012 (LOE2012) e, em 2013, por força do disposto no art.º 27.º da Lei nº. 66-B/2012, de 31/dez, que aprovou o Orçamento de Estado para 2013.

⁴⁰ Estabelece esta norma, no seu nº 1, que " *A partir de 1 de Janeiro de 2011, nos procedimentos concursais não abrangidos pelo n.º 11 do Artigo 24.º em que a determinação do posicionamento remuneratório se efetue por negociação nos termos do disposto no Artigo 55.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, alterada pelas Leis nºs 64-A/2008, de 31 de Dezembro, e 3-B/2010, de 28 de Abril, e sem prejuízo do disposto no n.º 6 do mesmo Artigo, a entidade empregadora pública não pode propor: a) Uma posição remuneratória superior à auferida relativamente aos trabalhadores detentores de uma prévia relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado; b) Uma posição remuneratória superior à segunda, no recrutamento de trabalhadores titulares de licenciatura ou de grau académico superior para a carreira geral de técnico superior que: i) Não se encontrem abrangidos pela alínea anterior; ou ii) Se encontrem abrangidos pela alínea anterior auferindo por uma posição remuneratória inferior à segunda da referida carreira; c) Uma posição remuneratória superior à terceira, no recrutamento de trabalhadores titulares de licenciatura ou de grau académico superior*

2.2.6. AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS

O MO, nos anos de 2011, 2012 e 2013, **celebrou e/ou renovou contratos de prestação de serviços, com idêntico objeto e/ou a mesma contraparte**, na modalidade de **avença e de tarefa, com precedência de parecer prévio favorável, emitido pelo Executivo Municipal.**

O Executivo Municipal de Odivelas aprovou, nos anos de 2011, 2012 e 2013, nas reuniões de 7/jun/2011, de 18/jan/2012 e de 30/jan/2013, respetivamente, parecer prévio genérico favorável à celebração de contratos de prestação de serviços e de aquisição de serviços cujo objeto seja a consultadoria técnica.

Aquele parecer pronunciou-se quanto à verificação do requisito previsto na al. a), do nº 2, do art. 35º da LVCR, ou seja, sobre a natureza não subordinada do trabalho a executar no âmbito daqueles contratos, para o qual se revelaria inconveniente o recurso a qualquer modalidade de relação jurídica de emprego público, nos termos legais⁴¹.

No período auditado, foram celebrados os contratos de prestação de serviços, nas modalidades de avença e tarefa, constantes da figura seguinte:

Figura 9 - Prestações de serviços – 2011/2013

2011			2012			2013		
A	T	Total	A	T	Total	A	T	Total
32	3	35	32	3	35	25	3	28

Fonte: DRHF

A – Avença

T – Tarefa

Relativamente aos contratos celebrados e renovados, **nos anos de 2011, 2012 e 2013**, com idêntico objeto e/ou contraparte, de montante superior a €1 500,00, objeto da amostra, de acordo com os elementos fornecidos, o MO **procedeu à redução remuneratória, em execução das LOE de 2011, 2012 e 2013.**

(Anexo 9)

para a carreira especial de inspeção que não se encontrem abrangidos pela alínea a); d) Uma posição remuneratória superior à primeira, nos restantes casos.”

⁴¹ Cfr. Artigo 6º, nº 1, do DL nº 209/2009, de 3/set.

2.2.7. SUBSÍDIO DE TURNO

O MO não aprovou regulamento interno e não existe instrumento de regulamentação coletiva de trabalho a fixar as percentagens de acréscimo remuneratório, relativamente à remuneração base, em função do número de turnos adotado, bem como da natureza, permanente ou não, do funcionamento do serviço de fiscalização a construções ilegais, de apreciação e de licenciamento de obras, da loja do cidadão, do serviço municipal de proteção civil e do pavilhão desportivo.⁴²

No MO o trabalho por turnos realiza-se em diversos serviços, designadamente, na Loja do Cidadão, na Divisão de Licenciamento de Obras Particulares, nos Equipamentos Desportivos e na Divisão de Fiscalização.

Neste âmbito, e no período abrangido pela auditoria, verificou-se que através do despacho de 25/fev/2011, a PCM aprovou para os trabalhadores afetos à DFM um regime de 3 turnos, à semelhança do que já era praticado noutros serviços (o primeiro, das 8.30 H – 16.30H, o segundo, das 12.30H-20.30H e o terceiro, das 14.30H – 22.30H e aos sábados das 10.00H – 18.00H) e, considerando que esse regime abrangia o período de trabalho noturno e o sábado, atribuiu-lhes um acréscimo remuneratório relativamente à remuneração base de 22%, para o regime de turnos semanal prolongado total, 20%, para o regime de turnos semanal prolongado parcial e 15%, para o regime de turnos semanal parcial⁴³.

Contudo, esse acréscimo remuneratório não foi determinado em função das percentagens previamente fixadas em regulamento interno.

Com efeito, estabelecia o nº 3, do art. 211º do RCTFP, que a fixação das percentagens correspondentes ao acréscimo remuneratório relativamente à remuneração base, tendo como referência os valores constantes do nº 2 da mesma norma, tem lugar em regulamento interno, ou em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho, mantendo a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei nº 35/2014, de 20/jun, a mesma exigência (vd. nº 3 do art. 161º).

Sucedem que, para além da inexistência de regulamento interno sobre a matéria, as percentagens correspondentes ao referido acréscimo remuneratório também não foram fixadas em instrumento de regulamentação coletiva.

De referir, no entanto, a existência de um despacho de 25/out/1999 do PCM que fixou as percentagens relativas ao acréscimo remuneratório por prestação de trabalho em

⁴² Cfr. artº 211, nº 3 do RJCTFP.

⁴³ Vd. nºs 4 e 5 do art. 211º do RCTFP.

regime de turnos, dentro dos limites legalmente estabelecidos à data⁴⁴, aplicáveis a cada um dos regimes de turnos, e que segundo informação verbal da Chefe da DRHF continua a servir de referência nos regimes de turnos que têm vindo a ser aprovados.

Em contraditório, a CMO informou que se encontra em curso "uma alteração ao regulamento interno, no âmbito de outras matérias e que contemplará, igualmente, a fixação e fundamentação das percentagens de acréscimo remuneratório no trabalho prestado em regime de turnos."

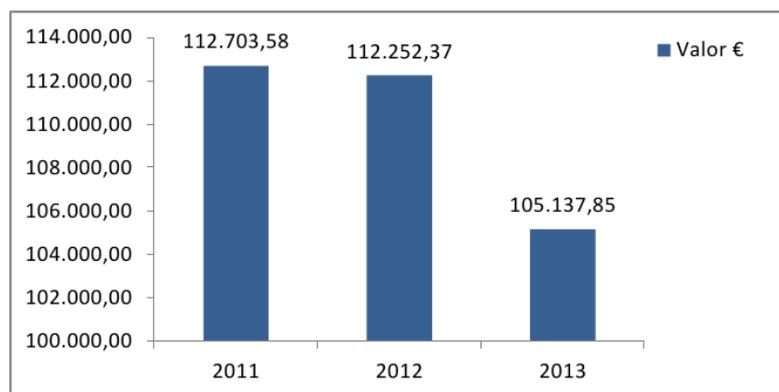
2.2.8. TRABALHO EXTRAORDINÁRIO

Na **autorização, realização, registo e pagamento do trabalho extraordinário verificaram-se algumas irregularidades**, das quais se destacam:

- **Algumas insuficiências na autorização, realização e registo do trabalho extraordinário;**
- **O carácter sistemático e a ultrapassagem do nº máximo de horas permitidas.**

A despesa com trabalho extraordinário nos anos de 2011 a 2013 vem registando uma curva descendente, conforme resulta da figura seguinte:

Figura 10 - Despesa com trabalho extraordinário – 2011/2013



Fonte: Mapas de Controlo Orçamental da despesa 2011-2013

⁴⁴ DL nº 259/98, de 18/ago.

- Tendo em vista a contenção da despesa com o pagamento de trabalho extraordinário, e no âmbito de um conjunto de medidas de contenção financeira, no período auditado constatou-se que a PCMO estabeleceu, através do despacho nº 61/PRES/2011, de 17/jan, um limite máximo para o montante a pagar anualmente em horas extraordinárias pelas diversas unidades orgânicas, não sendo autorizado a pagamento de trabalho extraordinário que ultrapassasse esse limite⁴⁵.

Para assegurar esse objetivo, a PCM definiu um procedimento de controlo da despesa relacionada com trabalho extraordinário, atribuindo à DRHF a competência para remeter, mensalmente, aos Diretores Municipais, os valores gastos e os valores disponíveis em horas extraordinárias, ao mesmo tempo que responsabilizou os dirigentes municipais por apresentarem, até ao dia 20 de cada mês, a previsão de trabalho extraordinário a realizar no mês seguinte, com indicação dos nomes dos trabalhadores, número de horas de trabalho a realizar, respetivas datas e fundamento legal⁴⁶.

- Para além dos limites (“*plafonds*”) definidos para cada unidade orgânica com a despesa em trabalho extraordinário, **a PCMO, através dos despachos de 20/jan/2011, 31/jan/2012 e 9/jan/2013, determinou que podiam ser ultrapassados os limites estabelecidos no nº1, do artº 161º do RCTFP, nos termos do nº2 do mesmo artigo**, desde que fossem respeitados os limites da despesa aprovados para cada unidade orgânica.

Refira-se, que o nº 1 do art. 161º referido estabelece o limite para o número de horas diário, anual, em dias de descanso semanal, complementar e feriado, a realizar em trabalho extraordinário, e que o nº 2 admite a ultrapassagem desses limites desde que não impliquem uma remuneração superior a 60% da remuneração base e estejam em causa **motoristas e outros trabalhadores integrados nas carreiras de assistente operacional e de assistente técnico, cuja manutenção ao serviço, para além do horário de trabalho, seja fundamentamente reconhecida como indispensável.**

De notar que, no MO, o limite máximo de 100 horas/ano de trabalho extraordinário foi alargado para 150 horas pelo **Acordo Coletivo de Trabalho nº 1/2009⁴⁷ e Regulamento de Extensão nº 1-A/2010, de 1/mar/2010⁴⁸.**

Sucedem, portanto, que a **autorização do trabalho extraordinário com ultrapassagem do limite das 150 horas** e até 60% da remuneração base do

⁴⁵ Em 2010 já fora aprovado o Despacho nº 28/PRES/2010 com idêntico conteúdo.

⁴⁶ Nos anos de 2012 e 2013, não obstante ter-se mantido este procedimento, não foi proferido um despacho nos mesmos termos do Despacho nº 61/PRES/2011, que tem, por isso, servido de referência.

⁴⁷ Publicado no DR, 2ª Série, nº 188, de 28/set/2009.

⁴⁸ Publicado no DR, 2ª Série, nº 42, de 1/mar/2010.

trabalhador, nos casos de motoristas, assistentes operacionais e assistentes técnicos, tem sido concedida através de **despachos anuais, genéricos, não sendo, assim, fundamentada no facto de a manutenção ao serviço do trabalhador, para além do horário de trabalho, ser fundamentalmente reconhecida como indispensável**, que só é possível apreciar e/ou aferir casuisticamente, em conformidade com o disposto no nº 2, alínea a) do art. 161º citado.

Acresce que os despachos de 20/jan/2011, 31/jan/2012 e 9/jan/2013 constituem uma **autorização genérica, anual, para a prestação de um trabalho que, sendo extraordinário, não é, pela sua natureza, possível prever.**

De facto, considerando as condições legalmente previstas para a sua admissibilidade (necessidade de fazer face a acréscimos eventuais e transitórios de trabalho e não se justifique a admissão de trabalhador, havendo motivo de força maior ou quando se torne indispensável para prevenir ou reparar prejuízos graves⁴⁹), não se afigura que no início de cada ano a Autarquia possa prever motivos de força maior ou a necessidade de prevenir ou reparar prejuízos e, ainda que possa prever acréscimos eventuais e transitórios de trabalho.

- No período abrangido pela ação (2011-2013), realizaram trabalho extraordinário **75 trabalhadores**, tendo sido objeto de análise o trabalho prestado por 10 trabalhadores pertencentes a diferentes carreiras profissionais e, entre esses, os que realizaram maior número de horas de trabalho extraordinário (Anexos 10, 10-A e 10-B).

No âmbito da amostra, salientamos:

- ✓ Os trabalhadores a exercer funções nos gabinetes de apoio à Presidência e à Vereação, no Serviço de Apoio aos Órgãos Municipais (SAOM) e na Divisão de Transportes e Oficinas são os que prestam maior número de horas de trabalho extraordinário;
- ✓ Nalguns casos, **a prestação de trabalho fora do período normal de trabalho ocorreu sempre em todos os dias da semana**, o que **põe em causa o seu carácter excecional.**

Com efeito, a natureza do trabalho extraordinário não se compagina, designadamente, com as situações em que o trabalho extraordinário vem sendo prestado ao longo dos doze meses do ano.

- ✓ Ocorreram situações em que foram excedidas para além do limite anual máximo, as duas horas de trabalho diário em dia normal de trabalho, não

⁴⁹ Cfr. nºs 1 e 2, do art. 160º do RCTFP.

tendo, no entanto, ocorrido o pagamento de uma importância superior a 60% da remuneração base do trabalhador.

- ✓ A informação que consta do boletim de trabalho extraordinário dos trabalhadores não permite aferir do cumprimento dos requisitos legais para a respetiva prestação, uma vez que **não se encontra fundamentada, nomeadamente, quando implica a ultrapassagem dos limites legais.**

De facto, não existem informação e/ou despacho a fundamentar a realização de trabalho extraordinário para além dos limites legais nos casos em que estão em causa **trabalhadores integrados nas carreiras de assistente operacional e de assistente técnico** cuja **manutenção ao serviço, para além do horário de trabalho**, pode ser **fundamentadamente reconhecida como indispensável**, situação em que os limites máximos fixados, *in casu*, em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho, podem ser ultrapassados, desde que não impliquem uma remuneração por trabalho extraordinário superior a 60% da remuneração base do trabalhador.

Com efeito, conforme foi referido anteriormente, é autorizada anualmente pela PCM a ultrapassagem desses limites, prevendo-se antecipadamente a necessidade, não só da prestação de trabalho extraordinário, como da ultrapassagem dos limites legais.

- ✓ No âmbito da generalidade dos serviços abrangidos pela amostra designadamente, no SAOM, nos gabinetes de apoio à Presidência e Vereação e no Serviço Municipal de Proteção Civil, a prestação de trabalho extraordinário não é fundamentadamente autorizada por trabalhador e/ou trabalho prestado, aferindo-se a respetiva necessidade caso a caso. Verificou-se, com efeito, que, no âmbito do procedimento de controlo da despesa relacionada com trabalho extraordinário implementado pelo Despacho nº 61/PRES/2011, todos os meses é apresentada pelos dirigentes municipais uma previsão do trabalho extraordinário a realizar no mês seguinte, a submeter à autorização da PCM ocorrendo, por isso, uma autorização prévia mensal por serviço.

Sobre este procedimento, a Chefe da DRHF esclareceu verbalmente a equipa que uma autorização prévia e individual por trabalho a prestar nem sempre se compatibiliza com o funcionamento dos serviços da Autarquia objeto da amostra, nomeadamente dos gabinetes de apoio à Presidência e à Vereação.

Por outro lado, adiantou, que desde o início da auditoria, com exceção de casos pontuais, aqueles gabinetes têm aperfeiçoado a fundamentação constante da previsão mensal de trabalho extraordinário a aprovar pela PCM.

De referir, que a prestação de trabalho extraordinário em serviços da Autarquia sem as especificidades dos que foram objeto da amostra é autorizada previamente mediante proposta fundamentada da respetiva necessidade.

Em face das conclusões obtidas com a análise da amostra, afigura-se necessário que a CMO introduza alterações nos procedimentos de autorização de trabalho extraordinário, de forma a ajustá-los ao enquadramento legal sobre a matéria.

Em contraditório, a CMO adiantou que, no âmbito das medidas em implementação para melhoria de procedimentos nesta matéria, constam a fundamentação das propostas de realização de trabalho extraordinário e a prolação de despacho individual autorizador da ultrapassagem dos limites de horas legalmente previstos.

2.2.9. AJUDAS DE CUSTO E SUBSÍDIOS DE TRANSPORTE

As deslocações nos serviços do MO têm sido efetuadas por motivo de serviço público.

Os boletins itinerários objeto de análise, e referentes ao período objeto de auditoria, demonstram, de um modo geral, o motivo de serviço público nas deslocações efetuadas.

O processamento de ajudas de custo por deslocações em território nacional atendeu às horas de início e termo da deslocação, está de acordo com os valores fixados por lei, aplicável ao período em questão, e teve em conta o valor base da remuneração dos eleitos locais e, no caso dos trabalhadores, o índice remuneratório.

Verificámos, no âmbito da amostra, que nas deslocações ao estrangeiro existem autorizações prévias, fundamentadas no interesse para o Município.

Contudo, nas situações em que se verificou o pagamento de alojamento, caso em que acresce um montante de 70% da ajuda de custo diária, os boletins itinerários não esclarecem se as deslocações contemplam ou não refeições diárias, situação em que ao montante concedido seria deduzido 30% por cada refeição incluída.

Em contraditório, a Autarquia prestou informações adicionais e juntou suporte documental, referindo que apesar de os boletins itinerário não conterem aquela indicação, a informação que os acompanha e que fundamenta o despacho autorizador do pagamento menciona expressamente esse elemento.

2.2.10. CONTRIBUIÇÕES DA ENTIDADE E DESCONTOS OBRIGATÓRIOS

O MO tem **procedido regularmente à efetivação dos descontos obrigatórios e das contribuições devidas sobre as remunerações pagas aos seus trabalhadores** bem como à **sua tempestiva entrega às entidades competentes.**

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

Tais descontos e contribuições respeitam à Caixa Geral de Aposentações (CGA), Segurança Social e ADSE, bem como às retenções na fonte do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS).

2.3. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

2.3.1. NORMA DE CONTROLO INTERNO

A análise realizada ao sistema de controlo interno instituído na área das despesas com pessoal apresenta **algumas irregularidades/insuficiências detetadas**, nomeadamente em matéria de trabalho em regime de turnos e trabalho extraordinário.

O MO aprovou a sua norma de controlo interno na reunião ordinária da CMO, realizada em 29/jan/2003⁵⁰, e procedeu à respetiva alteração na reunião da CMO, realizada em 31/mai/2006⁵¹.

De acordo com os elementos fornecidos pelos serviços do MO, desde a data da sua última alteração, **a NCI**, que estabelece um conjunto de regras definidoras de políticas, métodos e procedimentos de controlo que permitam assegurar o desenvolvimento das atividades atinentes à evolução patrimonial de forma ordenada e eficiente, **não foi objeto de qualquer alteração, nomeadamente em função das alterações na estrutura orgânica dos Serviços**, que ocorreram **em 16/out/2010⁵² e em 31/dez/2012⁵³**.

Em contraditório, o MO informou que a NCI se encontra em fase de revisão, perspectivando-se a sua aprovação num prazo que, embora não determinado, se estima breve.

A análise realizada ao sistema de controlo interno instituído pela Autarquia na área das **despesas com pessoal** apresenta algumas irregularidades/insuficiências, nomeadamente, em matéria de subsídio de turno e trabalho extraordinário, que se traduzem:

- ✓ Na inexistência de regulamento interno ou instrumento de regulamentação coletiva de trabalho que fixe as percentagens devidas de acréscimo remuneratório por trabalho por turnos (vd. nº 3 do artº 211º do RJCTFP e nº 3, do art. 161º da Lei nº 35/2014, de 20/jun) e
- ✓ Autorização anual para ultrapassagem do limite legal de horas na prestação de trabalho extraordinário e ausência de autorização pontual por trabalho

⁵⁰ Publicada no Boletim Municipal, nº.2/2003 das Deliberações e Decisões do MO.

⁵¹ Publicada no Boletim Municipal, nº. 11/2006, das Deliberações e Decisões do MO.

⁵² Publicadas no DR, 2ª. Série, nº. 201, de 15/10/2010.

⁵³ Publicadas no DR, 2ª. Série, nº. 252, de 31/dez/2012.

extraordinário prestado nalguns serviços da Autarquia, nomeadamente, SAOM, gabinetes de apoio à Presidência e à Vereação e Serviço de Proteção Civil.

2.3.2. PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCO, DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

O Município de Odivelas dispõe de Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, de Corrupção e Infrações Conexas, cumprindo a Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) de 17jul/2009.

O Plano foi aprovado pela CMO por deliberação de 30/dez/2009 e foi publicado no Boletim Municipal das deliberações e decisões do Município de Odivelas⁵⁴, em 31/dez/2009.

De acordo com os elementos disponibilizados pela Autarquia, o Plano foi remetido ao Conselho de Prevenção de Corrupção (CPC), contudo, não foi demonstrado o seu envio às restantes entidades indicadas na Recomendação do CPC de 1/jul/2009.

Nos aspetos relacionados com a área de pessoal, o Plano identifica a missão da DRHF e da DF, atual DFA, as principais atividades, identifica os riscos, a sua frequência, o responsável e propõe medidas de controlo.

O Plano prevê que a implementação das medidas compete aos dirigentes municipais e que a respetiva monitorização é efetuada pelo Gabinete de Auditoria Interna, através da elaboração de relatórios de acompanhamento trimestrais e de relatório anual. Contudo, segundo os elementos disponibilizados pela Autarquia, no âmbito da monitorização do Plano, apenas foi elaborado um relatório trimestral referente ao período janeiro-março de 2010.

Refira-se, também, que as medidas propostas no Plano não estão calendarizadas e que não se encontram definidos mecanismos e um calendário para sua revisão.

⁵⁴ Ano X, nº. 24, de 31/dez/2009.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.1. No período auditado, triénio 2011-2013, as despesas com pessoal ascenderam a €66.560.469, o que traduz um decréscimo de 0,5% (no montante de €107 305), sendo de destacar as relativas a remunerações certas e permanentes (cerca de 79% do total), onde se verificou uma diminuição mais acentuada (3,4%).</p>	2.1.1	
<p>3.2. O MO deu cumprimento à obrigatoriedade legal de redução das remunerações dos eleitos locais e dos trabalhadores. Contudo, em matéria de despesas de representação, foram processados abonos de montante incorreto àqueles eleitos, desde jul/2010, já que o seu valor não foi sujeito à redução decorrente da diminuição da sua remuneração base (Lei nº 12-A/2010, de 30/jun).</p> <p>Foi, assim, indevidamente pago um montante de, pelo menos, € 8.473,04 (por referência a dezembro de 2013), devendo este valor ser atualizado à data da respetiva reposição.</p>	2.2.1.	<p>A) Promover a reposição, pelos responsáveis municipais, dos montantes indevidamente auferidos pelos eleitos locais, a calcular por referência à data em que a regularização se efetive, informando a IGF dessa regularização.</p> <p>B) Alterar o procedimento, caso ainda não tenha sido feito, para que os valores pagos referentes a despesas de representação tenham aderência ao quadro legal.</p>
<p>3.3. Verificou-se que 24 trabalhadores da Autarquia estavam autorizados a exercer em acumulação com as funções autárquicas, funções públicas e/ou privadas, registando-se uma situação sem enquadramento legal para o efeito e em potencial conflito de interesses, a qual cessou em 31/ago/2014.</p>	2.2.2.	<p>C) Assegurar que as situações de acumulação de funções autárquicas com outras funções públicas respeitam as exigências da LTFP, acautelando o risco de existência de conflitos de interesses.</p> <p>D) Garantir que os requerimentos para acumulação de funções cumprem todos os requisitos legalmente exigidos,</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
		nomeadamente a indicação do local de exercício e outras especificações que permitam aos responsáveis municipais aferir da sua regularidade.
<p>3.4. Em matéria de admissões de pessoal, o MO tem vindo a respeitar as restrições legais, tendo recorrido ao recrutamento excecional de 85 trabalhadores, no período auditado, nos termos legalmente previstos para o efeito, sem prejuízo do seu decréscimo para 3,8%, em 2013.</p>	<p>2.1.2. e 2.2.3.</p>	
<p>3.5. No que respeita ao exercício de cargos dirigentes intermédios, constatou-se que se encontram preenchidos sem que os respetivos titulares tenham sido designados na sequência de procedimento concursal, mantendo-se nos lugares através da nomeação em regime de substituição, ao longo de vários anos.</p> <p>Com efeito, os sucessivos procedimentos têm sido extintos com a aprovação de novas estruturas orgânicas da CMO, não chegando a ser nomeados dirigentes na sequência de procedimento concursal. Encontram-se, presentemente, a decorrer novos procedimentos concursais para o preenchimento de cargos de direção intermédia de 1º, 2º e 3º graus.</p>	<p>2.2.4.</p>	<p>E) Assegurar a conclusão dos procedimentos concursais para preenchimento dos cargos de direção intermédia, em curso, e garantir o respetivo provimento, pondo termo às situações de nomeação em regime de substituição ao longo de vários anos que ainda subsistem, e informando a IGF desse facto.</p>
<p>3.6. Em matéria de aquisição de serviços, verificou-se, no âmbito da amostra, que o MO celebrou e/ou renovou contratos de prestação de serviços com idêntico objeto e/ou a mesma contraparte, na modalidade de avença ou tarefa, com precedência de parecer prévio favorável, emitido pelo executivo municipal.</p>	<p>2.2.6.</p>	
<p>3.7. No que respeita a trabalho em regime de</p>	<p>2.2.7.</p>	<p>F) Assegurar a aprovação de</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>turnos, verificou-se que as percentagens correspondentes ao acréscimo remuneratório relativamente à remuneração base a que têm direito os trabalhadores naquelas condições, não se encontram fixadas em regulamento interno, nem em instrumento de regulamentação coletiva, embora, em contraditório, o MO tenha informado que, no âmbito de alterações ao regulamento interno em vigor, serão contempladas as recomendações da IGF.</p>		<p>regulamento interno ou de alterações ao regulamento em vigor, em que se fixem as percentagens de acréscimo à remuneração base a que têm direito os trabalhadores que prestam trabalho em regime de turnos, tendo em conta o número de turnos adotado, bem como a natureza permanente ou não do funcionamento do serviço.</p>
<p>3.8. Relativamente à prestação de trabalho extraordinário no período auditado, destacam-se as seguintes irregularidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ A ultrapassagem do limite do número de horas através de despacho anual, genérico, da PCM, não sendo, por isso, tal trabalho fundamentado no reconhecimento como indispensável da manutenção ao serviço dos trabalhadores, para além do normal horário de trabalho; ✓ O carácter sistemático e regular do trabalho prestado, pondo em causa a sua natureza excecional. 	<p>2.2.8.</p>	<p>G) Alterar os procedimentos de autorização de trabalho extraordinário de forma a garantir que apenas é prestado nas condições legalmente previstas, assegurando a sua natureza excecional.</p> <p>H) Garantir que a ultrapassagem do limite da duração do trabalho extraordinário é devidamente fundamentada na indispensabilidade de manter ao serviço o trabalhador para além do horário normal de trabalho.</p>
<p>3.9. Em matéria de abono de ajudas de custo e subsídio de transporte, os boletins de itinerário analisados demonstram, de um modo geral, o fundamento de serviço público nas deslocações efetuadas. Contudo, nas deslocações ao estrangeiro, quando se verifica o pagamento de alojamento, em que é atribuído somente 70% da ajuda de custo diária, os boletins de itinerário não esclarecem se as deslocações contemplam ou não refeições diárias, constando essa informação apenas de documento anexo.</p>	<p>2.2.9.</p>	<p>I) Assegurar que nas deslocações ao estrangeiro, os boletins de itinerário indicam se são abonadas refeições diárias, tendo em vista o pagamento correto dos abonos devidos e as operações de controlo interno e externo.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.10. A Norma de Controlo Interno (NCI) do MO, aprovada pela CM por deliberação de 29/jan/2003 e alterada por deliberação de 31/mai/2006, carece de adequação à atual estrutura orgânica dos serviços do MO, encontrando-se, segundo informação da Autarquia em contraditório, em fase de revisão.</p>	2.3.1.	<p>J) Assegurar a célere conclusão da revisão da NCI, visando a sua adequação à atual estrutura orgânica do MO, através da adaptação às modificações, entretanto, ocorridas e as alterações legislativas posteriores à sua aprovação.</p>
<p>3.11. O MO dispõe de Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC), publicado no Boletim Municipal em 31/dez/2009 e remetido ao Conselho de Prevenção da Corrupção, não tendo ficado demonstrado pelos serviços o envio aos restantes órgãos de controlo e/ou tutela.</p> <p>Não obstante o Plano prever a respetiva monitorização e elaboração de relatórios trimestrais e anuais, desde a sua aprovação, apenas foi elaborado um relatório trimestral.</p> <p>À data do contraditório institucional, o Plano encontrava-se em processo de revisão.</p>	2.3.2.	<p>K) Garantir a conclusão da revisão do PGRIC, assegurar que prevê a calendarização da aplicação das medidas e mecanismos de monitorização e revisão do Plano e a sua remessa aos órgãos de controlo e/ou tutela.</p>

4. PROPOSTAS

Em face dos resultados descritos no presente relatório, propõe-se:

4.1. A remessa deste **Relatório** e dos **Anexos** à Senhora Presidente da Câmara Municipal de Odivelas, com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos da alínea o), do nº 2, do art. 35º do Anexo I, à Lei nº 75/2013, de 12 de setembro;

4.2. Que a Câmara Municipal, no prazo de 60 dias a contar da data da receção deste Relatório, informe a IGF sobre o estado de implementação das recomendações efetuadas.

Pela Equipa,

Chefe de Equipa

Assinado de forma
digital por MARIA
HELENA FERREIRA
LOPES CARRAPIÇO
Dados: 2015.08.03
10:40:06 +01'00'

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Evolução das despesas com pessoal
Anexo 2	Execução orçamental da despesa com pessoal e aquisições de serviços
Anexo 3	Indicadores orçamentais 2011-2013
Anexo 4	Análise comparativa
Anexo 5	Estrutura dos trabalhadores por relação jurídica
Anexo 6	Admissão e saídas de pessoal
Anexo 7	Redução de trabalhadores em 2012-2013
Anexo 8	Acumulação de funções analisadas
Anexo 9	Prestações de serviços analisadas
Anexo 10	Controlo do limite legal do número de horas anual – 2011 - Amostra
Anexo 10-A	Controlo do limite legal do número de horas anual – 2012 - Amostra
Anexo 10-B	Controlo do limite legal do número de horas anual – 2013 - Amostra
Anexo 11	Controlo do limite legal da remuneração do trabalho extraordinário – jun/2011 - Amostra
Anexo 11-A	Controlo do limite legal da remuneração do trabalho extraordinário – dez/2011 - Amostra
Anexo 11-B	Controlo do limite legal da remuneração do trabalho extraordinário – jun/2012 - Amostra
Anexo 11-C	Controlo do limite legal da remuneração do trabalho extraordinário – dez/2012 - Amostra
Anexo 11-D	Controlo do limite legal da remuneração do trabalho extraordinário – jun/2013 - Amostra
Anexo 11-E	Controlo do limite legal da remuneração do trabalho extraordinário – dez/2013 - Amostra
Anexo 12	Contraditório Institucional – Resposta da entidade auditada