

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DA PESQUEIRA

CONTROLO DOS RECURSOS HUMANOS

Relatório n.º 1984/2015

Proc. n.º 2014/184/A5/1487

Dezembro de 2015



Independência

InteGridade

ConFiança

FICHA TÉCNICA

NATUREZA	Auditoria de legalidade
ENTIDADE AUDITADA	Município de São João da Pesqueira
FUNDAMENTO	Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças
ÂMBITO	Quadriénio 2011-2014.
OBJETIVOS	Verificação da atuação do Município no plano da legalidade e regularidade, no âmbito da contratação de recursos humanos e das despesas com pessoal e aquisições de serviços, tendo em conta especialmente as restrições previstas nas LOE de 2011 a 2014.
METODOLOGIA	<p>A metodologia utilizada obedeceu aos procedimentos de controlo previstos no Guião de Controlo das Despesas com Pessoal nas Autarquias Locais, aprovado pela IGF em mar/2013. Foram adotados os seguintes procedimentos de auditoria: levantamento inicial dos procedimentos e circuitos administrativos, financeiros e contabilísticos relevantes; análise do sistema de controlo interno instituído; realização de testes de conformidade e substantivos, direcionados, particularmente, para os procedimentos concursais, para o processamento das despesas com pessoal e eleitos locais e ainda para os processos de aquisição de serviços.</p> <p>Os principais referenciais de análise considerados foram, fundamentalmente, as normas legais e regulamentares aplicáveis e o sistema de controlo interno.</p> <p>As técnicas de auditoria utilizadas consistiram, essencialmente, na análise documental, no tratamento de dados contabilísticos e na realização de entrevistas informais.</p>
CONTRADITÓRIO	Foi efetuado contraditório institucional formal, através de <i>e-mail</i> , de 16/out/2015, cuja resposta foi recebida na IGF em 2/nov/2015.
CICLO DE REALIZAÇÃO	De 4 dezembro de 2014 a 16 de outubro de 2015.
DIREÇÃO	CDE/DO Belmiro Morais
EQUIPA	CDE António Manuel Moura Pega Inspetor Fernando Erico Martins

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

PARECER:

Concordo com as propostas constantes do ponto 5. (fls. 42), propondo adicionalmente a submissão deste Relatório a despacho de S. E. o Secretário de Estado do Orçamento, com sugestão de envio, para conhecimento, a S. E. o Secretário de Estado das Autarquias Locais.
À consideração superior.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por
ANA PAULA PEREIRA COSME
FRANCO BARATA SALGUEIRO
Dados: 2016.01.04 19:38:02 Z

Concordo com este relatório, salientando as suas Conclusões, a fls. 36/39, e Recomendações, a fls. 40/41.

À consideração superior.

CdE/DO

Assinado de forma digital por BELMIRO AUGUSTO MORAIS
Dados: 2016.01.04 18:51:09 Z

DESPACHO:

Concordo.

Remeta-se a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento para homologação e encaminhamento a Sua Exa o Secretário de Estado das Autarquias Locais.

O Inspetor-Geral,


Digitally signed by VÍTOR MIGUEL RODRIGUES BRAZ
Date: 2016.01.25 19:19:04 Z

RELATÓRIO N.º 1984/2015

PROCESSO N.º 2014/184/A5/1487

**AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DA PESQUEIRA
CONTROLO DOS RECURSOS HUMANOS**

SUMÁRIO EXECUTIVO

Tendo em conta as evidências obtidas (vd. **ANEXOS 1 A 18**), a análise e avaliação das mesmas e os resultados do procedimento de contraditório (vd. **ANEXO 19**), as principais conclusões desta auditoria, que abrangeu o **quadriénio 2011/2014**, são, em síntese, as seguintes:

1. As despesas com pessoal, que ascenderam a M€ 6,8, decresceram cerca de 6,5% e representaram 17% do total da despesa municipal e 29% da despesa corrente.
2. No 1º trimestre de 2015, comparativamente com o período homólogo de 2014, as despesas com pessoal foram reduzidas em 16,6%.
3. O número de trabalhadores, incluindo prestadores de serviços, aumentou de 112 para 114, incluindo 48 contratos de prestação de serviços e 15 contratos a termo resolutivo certo e incerto.
4. O MSJP não cumpriu a obrigação de redução, em 2013, do nº de efetivos, excedendo o seu limite legal em 4 trabalhadores, situação de que a lei não faz decorrer, diretamente, qualquer consequência. Porém, em 2014, a redução legalmente exigida foi observada pela entidade.
5. A autarquia celebrou um contrato de prestação de serviços, sob a modalidade de avença, por prazo superior ao máximo legal de 3 anos, renovável por iguais períodos, sem fundamentação do referido prazo, contrariamente ao procedimento exigível que determina a necessidade de fundamentar este tipo de decisões.
6. Foram celebrados/renovados alguns contratos de aquisição de serviços sem parecer prévio casuístico da Câmara Municipal, no pressuposto errado de que estavam abrangidos pelo parecer genérico aprovado anualmente pela Câmara Municipal.

Tendo em conta a existência, ainda que inadequada, de parecer genérico, que abrangia aquase totalidade dos contratos celebrados em cada ano, bem como a correção do procedimento pela autarquia, não parece justificável a adoção de quaisquer medidas tendo em vista o eventual sancionamento em sede financeira pelas despesas realizadas nessas circunstâncias, no montante de € 70 500.

7. Foi autorizada a realização de trabalho extraordinário com base em legislação revogada e sem fundamentação do seu caráter excecional, o que evidencia claras insuficiências de controlo interno

Despesas com pessoal de 2011 a 2014: M€ 6,8

Redução das despesas com pessoal, no 1.º trimestre de 2015: 16,6%

Aumento do número de trabalhadores: 2

Incumprimento da obrigação de redução do n.º de trabalhadores em 2013

Falta de fundamentação do prazo num contrato de prestação de serviços

Realização de despesas relativas a aquisição de serviços sem parecer prévio casuístico: € 70 500

Deficiente fundamentação dos atos autorizadores de

na entidade.

- 8.** A atribuição do direito ao abono para falhas não foi objeto de reconhecimento expresso nem reapreciada, nos termos legais, o que reflete as insuficiências já referidas.
- 9.** Foi pago indevidamente abono para falhas, nas faltas e férias, num montante global de cerca de € 900, cuja reposição já foi promovida pela autarquia local, embora ainda não haja evidência dessa reposição.
- 10.** Verificou-se o pagamento indevido de remunerações a eleito local, no montante global de m€ 64, por desempenho simultâneo de funções de vereador em regime de permanência com atividade privada, cuja reposição deve ser promovida pela autarquia local.
- 11.** Na aplicação das reduções incidentes sobre as remunerações dos eleitos locais, membros do GAP e outros trabalhadores ao serviço do Município foram detetadas incorreções, para mais no montante de € 3 900, e para menos, de € 1 300, cuja reposição já foi promovida pela autarquia local, embora ainda não haja evidência dessa reposição.
- 12.** Não foram aplicadas as reduções remuneratórias devidas, por agregação, sobretudo em aquisição de serviços avulsas, celebradas com o mesmo fornecedor, de que resultaram pagamentos indevidos no valor de € 8 000.

Tendo em conta o compromisso manifestado pela autarquia local para regularizar, dentro do possível, essas situações, o facto de se tratar de aquisições avulsas, de montantes reduzidos, e de ter adotado prontamente as recomendações formuladas pela IGF, não se justifica, a nosso ver, a adoção de quaisquer medidas tendo em vista o eventual sancionamento em sede financeira pelas despesas pagas a mais, nessas circunstâncias.

- 13.** Constatámos a existência de fragilidades no sistema de controlo interno, na área de recursos humanos, evidenciadas, designadamente, pelas seguintes situações:
 - Desatualização do Regulamento da Organização dos Serviços Municipais (ROSM) e da Norma de Controlo Interno (NCI) e falta de previsão nesta de procedimentos específicos de controlo na área dos recursos humanos;
 - Falta de controlo da aplicação das medidas de contenção orçamental e da acumulação de funções;

**trabalho
extraordinário**

**Ausência de
reconhecimento
expresso do direito
ao abono para
falhas**

**Pagamento
indevido de abono
para falhas: € 900**

**Pagamentos
indevidos a eleito
local em regime de
permanência:
€ 64 000**

**Incorreções nas
reduções
remuneratórias:
€ 3 900, a menos,
e € 1 300, a mais**

**Não aplicação de
reduções remune
ratórias em
aquisições de
serviços: € 8 000**

**Desatualização do
ROSM e da NCI**

**Fragilidades no
sistema de
controlo interno**

- ❑ Insuficiências no registo da realização do trabalho extraordinário;
- ❑ Divergências entre a informação vertida no Balanço Social, relativa a algumas despesas de pessoal, e a resultante dos documentos contabilísticos;
- ❑ Falta de regulação da duração de trabalho, bem como da utilização de telemóveis; e
- ❑ Controlo de assiduidade de algum pessoal através de registos manuais e falta de interligação das aplicações informáticas de controlo da assiduidade e do pessoal, situações que constituem fatores de risco ao nível do processamento das remunerações dos trabalhadores.

14.O Município não procedeu ao envio do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e de Infrações Conexas (PGRIC) às diversas entidades (Conselho de Prevenção da Corrupção, IGF e Tribunal de Contas), nem à sua publicitação no *site* da autarquia local e aquele Plano não foi objeto de qualquer relatório sobre a sua monitorização e aplicação.

15.O Município aderiu, genericamente, às conclusões e recomendações formuladas pela IGF, tendo apresentado evidências das diligências adotadas no sentido do cumprimento de parte das recomendações, algumas das quais ainda se encontram em curso.

Contudo, atendendo à natureza e diversidade das questões a regularizar, o MSJP deve ser alvo de uma ação de acompanhamento específica, por parte da IGF, tendo em vista garantir a efetiva aplicação das recomendações propostas e a correção dos problemas detetados na presente auditoria.

Falta de monitorização da aplicação do PGRIC e de envio às entidades

Concordância generalizada com as conclusões e recomendações

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	6
LISTA DE QUADROS	7
1. INTRODUÇÃO	8
1.1 Fundamento	8
1.2 Objetivos	8
1.3 Âmbito	8
1.3.1 Âmbito funcional	8
1.3.2 Âmbito temporal.....	9
1.4 Metodologia	9
1.5 Constrangimentos	9
1.6 Contraditório	10
2. RESULTADOS DA AÇÃO	11
2.1. Evolução dos Recursos Humanos e da Despesa com Pessoal	11
2.1.1. PESO E ESTRUTURA DA DESPESA COM PESSOAL	11
2.1.2. EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE TRABALHADORES POR RELAÇÃO JURÍDICA DE EMPREGO E POR CARGO / CARREIRA.....	13
2.1.3. REDUÇÃO DO NÚMERO DE TRABALHADORES.....	14
2.2. Legalidade das despesas com pessoal	15
2.2.1. MAPAS DE PESSOAL	15
2.2.2. DOTAÇÕES ORÇAMENTAIS PARA ADMISSÕES DE PESSOAL, ALTERAÇÕES DE POSICIONAMENTO REMUNERATÓRIO E PRÉMIOS DE DESEMPENHO	15
2.2.3. PROCEDIMENTOS CONCURSAIS	15
2.2.4. PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS EM REGIME DE AVENÇA E TAREFA – ENQUADRAMENTO LEGAL	16
2.2.5. ABONOS VARIÁVEIS E EVENTUAIS.....	19
2.2.6. CONTROLO PÚBLICO DA RIQUEZA DOS TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS	24
2.2.7. ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES – ELEITOS LOCAIS.....	24
2.2.8. ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES – TRABALHADORES	26
2.2.9. APLICAÇÃO DAS MEDIDAS DE CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL.....	26
2.2.10. CONTRIBUIÇÕES DA ENTIDADE E DESCONTOS OBRIGATÓRIOS.....	30
2.2.11. CONTABILIZAÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL	31
2.3. Fiabilidade da informação relativa ao pessoal e obrigação legal de reporte à DGAL	31
2.4. Sistema de controlo Interno e Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas	32
2.4.1. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO	32
2.4.2. PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS	34
3. CONCLUSÕES	36
4. RECOMENDAÇÕES	40
5. PROPOSTAS	42
LISTA DE ANEXOS	43

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

C	Euro
ADSE	Direção-Geral de Proteção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública
AMSJP	Assembleia Municipal de São João da Pesqueira
CCP	Código dos Contratos Públicos
Cfr	Conforme ou confronto
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CM	Câmara Municipal
CMSJP	Câmara Municipal de São João da Pesqueira
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
CPTA	Código de Processo nos Tribunais Administrativos
CRP	Constituição da República Portuguesa
DAF	Divisão Administrativa e Financeira
DGAEP	Direção-Geral da Administração e do Emprego Público
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
Dreg	Decreto Regulamentar
EEL	Estatuto dos Eleitos Locais
GAP	Gabinete de Apoio Pessoal
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IRS	Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Singulares
LAL	Lei de Atribuições e Competências das Autarquias Locais
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LTFP	Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
LVCR	Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas
MEO	Mapa de Execução Orçamental
MSJP	Município de São João da Pesqueira
PA	Plano de Atividades
PCMSJP	Presidente da Câmara Municipal de São João da Pesqueira
PGR	Procuradoria-Geral da República
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RCTFP	Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas
ROSM	Regulamento de Organização dos Serviços do Município
SGP	Sistema de Gestão de Pessoal
SIADAP	Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública
SIIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
SRH	Secção de Recursos Humanos
TC	Tribunal de Contas
Un	Unidade
Vd	Vide

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - PESO DA DESPESA COM PESSOAL NA DESPESA MUNICIPAL (TOTAL E CORRENTE) - 2011/2014 ..	11
QUADRO 2 - EVOLUÇÃO DA VARIAÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL - 2011/2014.....	11
QUADRO 3 - ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL - 2011/2014	12
QUADRO 4 - EVOLUÇÃO DO N.º DE TRABALHADORES POR RELAÇÃO JURÍDICA DE EMPREGO (QUADRIÉNIO 2011/2014).....	14
QUADRO 5 - REDUÇÃO DO N.º DE TRABALHADORES.....	14
QUADRO 6 - PRINCIPAIS ABONOS VARIÁVEIS OU EVENTUAIS.....	20
QUADRO 7 - REPOSIÇÃO DE QUANTIAS - TRABALHADORES - ABONO PARA FALHAS	22
QUADRO 8 - ERROS DE PROCESSAMENTO DAS REMUNERAÇÕES DOS ELEITOS LOCAIS.....	27
QUADRO 9 - ERROS DE PROCESSAMENTO DAS REMUNERAÇÕES DOS TRABALHADORES	29

1. INTRODUÇÃO

1.1. FUNDAMENTO

A presente auditoria ao Município de São João da Pesqueira enquadrou-se no Projeto “Controlo dos Recursos Humanos na Administração Local Autárquica”, previsto no **Plano de Atividades** (PA) da Inspeção-Geral de Finanças (IGF).

1.2. OBJETIVOS

Esta auditoria teve em vista o seguinte **objetivo geral**

Verificar a evolução dos recursos humanos da autarquia local e a legalidade e regularidade da sua contratação, bem como das despesas com pessoal e eleitos locais.

Este objetivo foi prosseguido através dos seguintes **objetivos específicos**:

1. Análise da evolução dos recursos humanos, bem como da despesa com pessoal do Município, tendo em conta as atividades desenvolvidas diretamente pelos serviços municipais;
2. Avaliação do sistema de controlo interno, de modo a apreciar sumariamente os procedimentos de controlo interno instituídos em matéria de contratação e de despesas com pessoal;
3. Aferição da legalidade e regularidade dos procedimentos concursais, bem como das despesas e outros pagamentos relativos ao pessoal, incluindo avenças e tarefas, tendo em conta as normas legais que disciplinam a realização dessas despesas, bem como o regime de acumulação de funções;
4. Verificação da aplicação das reduções incidentes sobre as remunerações dos eleitos locais (2010 a 2014) e dos trabalhadores (2011 a 2014);
5. Apuramento da 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;
6. Análise do cumprimento, pela autarquia local, da obrigação de remessa à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) da informação relativa ao pessoal, bem como a fiabilidade da informação prestada;
7. Apreciação do 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 presente auditoria teve particular incidência na subunidade orgânica de Recursos Humanos integrada na Divisão Administrativa e Financeira.

1.3.2. ÂMBITO TEMPORAL

O período temporal objeto da presente ação abrangeu, genericamente, o quadriénio 2011-2014 e o primeiro trimestre de 2015.

1.4. METODOLOGIA

1.4.1. A execução da presente auditoria norteou-se pelo cumprimento das fases e dos procedimentos de controlo previstos no Guião para Controlo das Despesas com Pessoal das Autarquias Locais¹, a seguir descritos:

- Planeamento**, que compreendeu, designadamente, as seguintes operações:
 - ✓ Levantamento e análise preliminar da informação financeira e outra relevante para a auditoria, nomeadamente: universo a auditar; procedimentos utilizados e respetivos intervenientes; norma de controlo interno e outra regulamentação interna e seleção das amostras; e
 - ✓ Elaboração do plano da ação.
- Execução**, em que se procedeu à:
 - ✓ Análise do sistema de controlo interno instituído em matéria de recursos humanos;
 - ✓ Realização de testes de conformidade e substantivos;
 - ✓ Análise do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas;
 - ✓ Elaboração do projeto de relatório.

1.4.2. Os principais referenciais/critérios utilizados nas análises efetuadas foram os seguintes:

- Quadro legal;
- Regulamentos internos; e
- Princípios básicos do controlo interno.

1.4.3. Por fim, no desenvolvimento da auditoria foram utilizadas as seguintes técnicas:

- Análise documental;
- Tratamento e análise de dados contabilísticos; e
- Realização de entrevistas informais com técnicos e dirigentes da autarquia local.

1.5. CONSTRANGIMENTOS

No decurso da auditoria ao Município de São João da Pesqueira (MSJP) não foram registados constrangimentos no acesso e obtenção da informação, sendo de destacar a

¹ De acordo com a Informação IGF n.º 105/2013.

boa cooperação e colaboração prestada pelos eleitos locais, dirigentes e demais trabalhadores do Município à equipa de auditores.

1.6. CONTRADITÓRIO

1.6.1. O projeto de relatório foi submetido a contraditório formal institucional da autarquia local, em cumprimento do disposto no artigo 12º do DL n.º 276/2007, de 31/jul e artigos 19º e 20º do Despacho n.º 6387/2010 (Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF), aprovado por despacho do Senhor Ministro de Estado e das Finanças de 5/abr.²

1.6.2. A Câmara Municipal de São João da Pesqueira exerceu o direito ao exercício do contraditório, através de ofício remetido à IGF³, acompanhado de documentação, que integrámos no **Anexo 19**, sob a designação de “*Contraditório Institucional – Resposta da Entidade Auditada*”.

Da análise desse documento ressalta não só o acolhimento da generalidade das conclusões e recomendações, mas também a evidência das medidas já tomadas no sentido do cumprimento de parte dessas recomendações.

Refira-se ainda que, nos itens deste relatório, relacionados com os resultados da auditoria, foi feita menção ao sentido da resposta do MSJP, no exercício do contraditório, e à posição final adotada pela IGF sobre cada assunto.

² Publicado no DR, 2ª Série, n.º 70, de 12/abr.

³ Cfr. EG n.º 3933 de 2/nov/2015.

2. RESULTADOS DA AÇÃO

2.1. EVOLUÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS E DA DESPESA COM PESSOAL

2.1.1. PESO E ESTRUTURA DA DESPESA COM PESSOAL

2.1.1.1. A despesa com pessoal⁴, no quadriénio 2011/2014, no montante total de M€ 6,8, representou, em média, 17% da despesa municipal e 29% da despesa corrente, tendo-se verificado um decréscimo de 6,5% (-€ 117 649), entre 2011 e 2014, mais expressivo entre 2011 e 2012, cuja redução se cifrou em 11% (-€ 199 556). Pelo contrário, entre 2012 e 2013, registou-se um acréscimo de 5,5% (€ 88 757), conforme demonstram os seguintes quadros:

QUADRO 1 - PESO DA DESPESA COM PESSOAL NA DESPESA MUNICIPAL (TOTAL E CORRENTE) - 2011/2014

DESIGNAÇÃO	MONTANTES (€)				PESO DAS DESPESAS COM PESSOAL NAS DESPESAS MUNICIPAIS										
	2011	2012	2013	2014	2011		2012		2013		2014		Quadriénio		
	DT	DC	DT	DC	DT	DC	DT	DC	DT	DC	DT	DC	DT	DC	
DESPEZA TOTAL PAGA (DT)	9 962 753	9 626 173	9 371 038	10 508 327											
DESPEZA CORRENTE PAGA (DC)	5 807 102	5 458 180	6 127 478	6 093 526	18%	31%	17%	29%	18%	28%	16%	28%	17%	29%	
DESPESAS COM PESSOAL	1 807 604	1 608 048	1 696 805	1 590 135											

Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa (2011 a 2014)

QUADRO 2 - EVOLUÇÃO DA VARIAÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL - 2011/2014

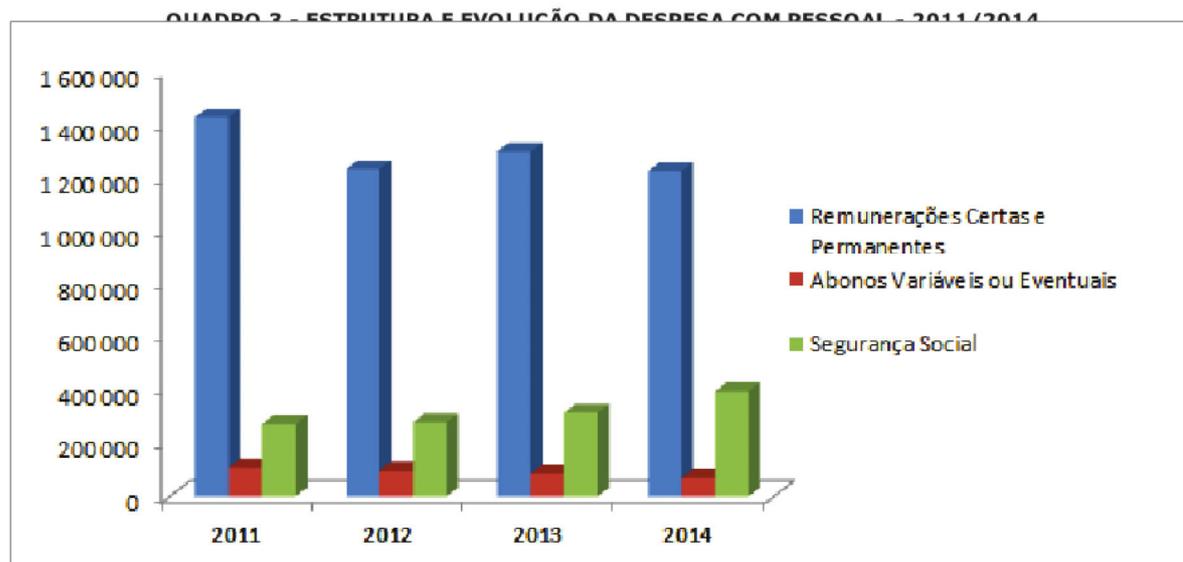
DESCRIÇÃO	Entre 2011 e 2012		Entre 2012 e 2013		Entre 2013 e 2014		Entre 2011 e 2014	
	Montante (€)	%	Montante (€)	%	Montante (€)	%	Montante (€)	%
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
01 - Despesas com o Pessoal	- 199 556	-11,0%	88 757	5,5%	-66 035	-0,4%	- 117 459	-6,5%
01.01 - Remunerações Certas e Permanentes	- 191 617	-11%	65 113	5,3%	- 72 733	-5%	- 202 237	-11%
01.02 - Abonos Variáveis ou Eventuais	10 788	10%	12 433	13%	14 044	13%	38 165	35%
01.03 - Segurança Social	5 680	2%	36 047	13%	81 007	25%	127 934	45%

Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa (2011 a 2014)

(ANEXOS 1 E 2)

2.1.1.2. O quadro seguinte apresenta a estrutura da despesa com pessoal no quadriénio em análise – 2011/2014:

⁴ A despesa com pessoal incluiu todos os pagamentos efetuados aos eleitos locais e aos trabalhadores detentores de uma relação jurídica de emprego público, independentemente da sua modalidade de constituição ao abrigo da qual exercem funções. Reportam-se aos pagamentos (execução financeira) relevados na rubrica 01 – Despesas com Pessoal, dos mapas de “Controlo Orçamental - Despesa” que integram as contas de gerência.



Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa (2011 a 2014)

(ANEXO 2)

2.1.1.3. As **remunerações certas e permanentes** assumiram particular destaque no universo das despesas com pessoal, ao representarem **76% destas despesas**, dos quais cerca de **56,48%** respeitam a **remunerações do pessoal em regime de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado** e **28,29%** a **remunerações de outro pessoal (pessoal com contrato a termo e eleitos)**⁵.

(ANEXOS 1, 2 E 3, INDICADORES 3 E 9 E 10)

Anote-se ainda que **as remunerações certas e permanentes revelaram uma diminuição anual, que variou entre 14%, em 2012, e 6%, em 2014, salvo no ano de 2013, em que se registou um acréscimo de 5%, relativamente ao ano anterior.**

Entre 2011 e 2014 verificou-se uma **variação de -14,2% (m€ 202).**

(ANEXOS 1 E 2)

2.1.1.4. O impacto das despesas **com a segurança social, no total das despesas com pessoal**, atingiu **19%, no período de 2011 a 2014**, revelando, igualmente, um **acréscimo de 45%**, entre 2011 e 2014, resultante de um **incremento, em termos absolutos, de € 122 933.**

(ANEXOS 1 E 2)

2.1.1.5. Refira-se, ainda, que os **5% da despesa com pessoal**, que respeitaram a **abonos variáveis ou eventuais**, registaram um **decrécimo, entre 2011 e 2014, de 35% (€ 38 165).**

(ANEXOS 1 E 2)

Numa breve **análise às variações verificadas neste tipo de despesa**, importa evidenciar o seguinte:

⁵ Os restantes 15,23% respeitam a despesas, entre outras, de representação e subsídios de férias, que não foi possível discriminar por cada uma destas situações.

- ✓ O valor da despesa paga em **horas extraordinárias**, passou de € 55 848,55, em 2011, para € 44 295,82, em 2014, o que revela **uma diminuição de € 11 552,73 (20,7%)**;
- ✓ Os pagamentos a título de **ajudas de custo** passaram de € 22 186,31 em 2011, para € 9 323,30, em 2014, ou seja, menos **€ 12 863,01 (58%)**;
- ✓ O montante pago no âmbito de **abono para falhas** passou de € 3 380,40, em 2011, para € 2 884,48 em 2014, revelando uma **evolução decrescente** no quadriénio de **14,7%**;
- ✓ A despesa com **colaboração técnica especializada** apenas existiu no ano de 2011, com o montante de € 16 912,50.

(ANEXO 1)

2.1.1.6. A análise dos **indicadores**, respeitantes ao período de análise (2011/2014), revelou, ainda, a seguinte evolução em matéria de despesas com pessoal:

- ✓ A **despesa com pessoal per capita diminuiu no quadriénio**, passando de € 230 para € 215;
- ✓ O **custo médio da despesa com pessoal por cada trabalhador decresceu de € 15 583, em 2011, para € 14 323, em 2014**;
- ✓ A relação **número de habitantes/trabalhador** do Município **diminuiu de 68 para 67**, em igual período.

(ANEXO 3, INDICADORES 11 E 12)

2.1.1.7. No primeiro trimestre de 2015⁶, comparativamente com idêntico período de 2014, o MSJP diminuiu as despesas com pessoal em € 73 116,31, o que corresponde a um decréscimo de 16,6%. Para esta diminuição contribuiu, essencialmente:

- ✓ O valor decrescente da despesa incorrida em remunerações certas e permanentes de € 50 173,08;
- ✓ O decréscimo do valor da despesa incorrida com abonos variáveis e eventuais de € 7 076,61, nomeadamente, em “Horas extraordinárias”, “Prémios de desempenho” e “Outros suplementos e prémios”, à exceção de “Abono para falhas” que regista um acréscimo de 6,24%;
- ✓ O impulso, igualmente, negativo verificado nas despesas da segurança social de € 15 866,62.

(ANEXO 4)

2.1.2. EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE TRABALHADORES POR RELAÇÃO JURÍDICA DE EMPREGO E POR CARGO/CARREIRA

Segundo o Balanço Social do MSJP, e face aos dados extraídos do Sistema Integrado de

⁶ 1º Trimestre de 2015.

Informação das Autarquias Locais (SIIAL), o pessoal afeto ao MSJP⁷ apresentava a estrutura e evolução constantes do quadro seguinte, tendo-se registado um aumento de 2% (2 trabalhadores), entre 2011 e 2014:

QUADRO 4 – EVOLUÇÃO DO N.º DE TRABALHADORES POR RELAÇÃO JURÍDICA DE EMPREGO (QUADRIÉNIO 2011/2014)

RELAÇÃO JURÍDICA	N.º DE TRABALHADORES				VARIACÃO ENTRE 2011 E 2014 (%)
	2011	2012	2013	2014	
Comissão de Serviço	4	3	3	3	-25%
Contrato de Trabalho em Funções Públicas por Tempo Indeterminado	51	50	53	48	-6%
Contrato de Trabalho em Funções Públicas a Termo Resolutivo Certo	25	22	9	10	-60%
Contrato de Trabalho em Funções Públicas a Termo Resolutivo Incerto	0	0	5	5	0%
Prestações de Serviço	32	38	46	48	50%
Outras Situações	0	0	0	0	0%
TOTAL	112	113	116	114	2%

Fonte: Balanços Sociais de 2011, 2012, 2013 e 2014

(ANEXO 5)

Da análise deste Quadro ressalta o acréscimo significativo do número de prestações de serviços (+16) e dos contratos de trabalho em funções públicas a termo resolutivo incerto (+5), que foi, contudo, em grande medida compensado com a redução dos contratos de trabalho em funções públicas a termo resolutivo certo (-15), dos contratos de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado (-3) e das comissões de serviço (-1).

(ANEXO 5)

2.1.3. REDUÇÃO DO NÚMERO DE TRABALHADORES

O MSJP, no ano de 2012, deu cumprimento à obrigação legal de redução de trabalhadores, prevista no n.º 1 do artigo 48.º da Lei 64-B/2011, de 30/dez, com as alterações introduzidas.

Pelo contrário, no ano de 2013, aquela obrigação legal, vertida no n.º 1 do artigo 65.º da Lei 66-B/2012, de 31/dez, não foi cumprida, conforme resulta do quadro seguinte:

QUADRO 5 - REDUÇÃO DO N.º DE TRABALHADORES

Cargo/Carreira	NÚMERO DE TRABALHADORES				Cumprimento obrigação da redução LOE2012 (S/N)	NÚMERO DE TRABALHADORES			Cumprimento obrigação da redução LOE2013 (S/N)	
	Efetivos em 31/dez/2008	Efetivos em 31/dez/2011	Relação entre 2008 e 2011	Limite legal em 30/set/2012		Efetivos em 30/set/2012	Efetivos em 31/dez/2012	Obrigação de redução LOE2013		Efetivos em 31/12/2013
(1)	(2)	(3)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Total de Trabalhadores	54	80	148%	78	65	Sim	53	1	56	Não

Fonte: Informação extraída do SIIAL e Balanços Sociais de 2010 a 2013.

⁷ Excluindo os eleitos locais e membros do GAP que não têm relação jurídica de emprego público constituída(3 eleitos locais e 4 membros dos gabinetes de apoio), facto que explica a diferença do total de trabalhadores que constam dos Anexos 2 e 5.

A aplicação da sanção prevista no n.º 3 daquele diploma legal⁸ mostra-se, contudo, atualmente prejudicada, pois, no ano do 2014, o MSJP cumpriu a redução de pessoal legalmente estabelecida ao apresentar 51 trabalhadores efetivos em 31/dez/2014⁹.

No que diz respeito à **redução do n.º de dirigentes**, verificou-se que na fundamentação que suporta a recente estrutura orgânica foi cumprida a obrigação legalmente imposta pela Lei 49/2012, de 29/ago, e que do mesmo foi dado conhecimento à DGAL¹⁰.

Refira-se que o MSJP estava, à data da auditoria, a utilizar a prerrogativa legal de manter as comissões de serviço dos dirigentes que se encontravam em funções, nos termos da deliberação do executivo camarário de 3/jan/2013 (cfr. n.º 7 do artigo 25.º da Lei 49/2012, de 29/ago).

2.2. LEGALIDADE DAS DESPESAS COM PESSOAL

2.2.1. MAPAS DE PESSOAL

A aprovação dos mapas de pessoal do MSJP respeitantes aos anos de 2011 a 2014 observou os normativos legais aplicáveis (cfr. artigo^s 5.º e 7.º da LVCR e n.º 2 do artigo 3.º do DL 209/2009, de 3/set).

2.2.2. DOTAÇÕES ORÇAMENTAIS PARA ADMISSÕES DE PESSOAL, ALTERAÇÕES DE POSICIONAMENTO REMUNERATÓRIO E PRÉMIOS DE DESEMPENHO

As verbas para “Recrutamento de pessoal para novos postos de trabalho”, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 7.º da LVCR¹¹, quando previstas nos orçamentos, não foram excedidas.

Por sua vez, as dotações, quando previstas, para “Alteração posicionamento remuneratório” registaram taxas de execução de 0%.

Por último, relativamente a “Prémios de desempenho”, no quadriénio em análise, a rubrica/classificação económica 01.02.13.01., apesar da previsão de verbas, apenas foi objeto de execução no ano de 2014 (98,72%).

2.2.3. PROCEDIMENTOS CONCURSAIS

No quadriénio em análise (2011/2014), foram analisados todos os procedimentos concursais abertos, destinados ao recrutamento de um total de 56 postos de trabalho, distribuídos pelas várias modalidades de vínculo jurídico, tendo sido analisada, por

⁸ O qual determina a “redução das transferências do Orçamento de Estado para a autarquia em causa no montante equivalente ao que resultaria em termos de poupança, com a efetiva redução de pessoal prevista naquela disposição no período em causa.”.

⁹ Balanço Social do ano de 2014.

¹⁰ Ofício CMSJP n.º 118/DAF, de 10/jan/2013.

¹¹ Encargos respeitantes ao recrutamento de “trabalhadores necessários à ocupação de postos de trabalho previstos, e não ocupados, nos mapas de pessoal aprovados e, ou com alterações do posicionamento remuneratório...”.

amostragem, a situação em concreto de 21,8% dos postos de trabalho.

A análise realizada revelou, designadamente, as seguintes **irregularidades**:

- ✓ Omissão de numeração e rubrica de todos os documentos do procedimento concursal, o que constitui um fator potenciador de extravios e de alterações subsequentes¹²;
- ✓ Indevida inclusão de eleitos locais na composição do júri (que está legalmente circunscrita a trabalhadores), nos termos do artigo 21.º da Portaria 83-A/2009, de 22/jan, alterada pela Portaria 145-A/2011, de 6/abr;
- ✓ Falta de assinatura das atas respetivas por alguns membros do júri;
- ✓ Nem sempre os processos de concurso possuem a evidência de consulta à BEP para aferir de candidatos em SME, no final do prazo de apresentação de candidaturas;
- ✓ A publicitação do procedimento, por extrato e integral, apresentava insuficiências, nomeadamente, pela não identificação da área de formação académica ou profissional exigida e pela não “Indicação de que não podem ser admitidos candidatos que, cumulativamente, se encontrem integrados na carreira, sejam titulares da categoria e, não se encontrando em mobilidade, ocupem postos de trabalho previstos no mapa de pessoal do órgão ou serviço idênticos aos postos de trabalho para cuja ocupação se publicita o procedimento.”;
- ✓ Irregular admissão de candidaturas entregues após o decurso do prazo previsto no procedimento para a sua apresentação;
- ✓ Inclusão indevida de critério de exclusão (do processo de concurso) decorrente da falta de junção de fotocópia de elementos de identificação (cartão do cidadão)¹³;
- ✓ Homologação da lista unitária final de ordenação final, sem que as atas do júri estivessem assinadas.

2.2.4. PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS EM REGIME DE AVENÇA E TAREFA – ENQUADRAMENTO LEGAL

2.2.4.1. No quadriénio em análise foi renovado 1 contrato de prestação de serviços, em regime de avença, no montante mensal de € 1250.

Aquele contrato foi celebrado em 15/dez/2009, com início de vigência reportada a 1/jan/2010, tinha como objeto “a prestação de serviços jurídicos próprios da profissão de

¹² Risco que atualmente se encontra diminuído, face ao suporte digital legalmente exigido.

¹³ Nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 27.º da Portaria 83-A/2009, de 22/jan (alterada pela Portaria 145-A/2011, de 6/abr), ao candidato é apenas exigível aquando da formalização da sua candidatura, a indicação do número de identificação fiscal. A apresentação de fotocópia do cartão do cidadão é uma exigência que contraria o disposto no n.º 2 do artigo 5.º da Lei n.º 7/2007, de 5/fev (cfr. FAQ da DGAEP, resposta à questão 34).

advogado”, “e é válido pelo prazo de 4 (quatro) anos, sucessivamente renovável por iguais períodos”¹⁴¹⁵.

Atento o seu enquadramento legal - n.º 1 do artigo 440.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo DL 18/2008, de 29/jan¹⁶, aplicável às aquisições de serviços, por força do disposto no artigo 451.º do mesmo Código - não foi fundamentado, nem resulta demonstrado do clausulado contratual, nem sequer do seu próprio objeto, que um prazo de 3 anos de vigência do contrato, incluindo prorrogações, se revelaria, no caso em análise, demasiadamente curto e/ou inadequado para garantir a prestação de serviços em causa.

Com efeito, não se descortina do âmbito contratual a *inconveniência* na adoção do prazo legalmente fixado, inexistindo evidências de quaisquer fundamentos que suportem a necessidade de consagração de um prazo de duração superior ao legalmente previsto – atingindo, presentemente, 8 anos (4 anos de duração inicial e 4 anos da renovação).

A inserção da referida cláusula contratual é, por isso, ilegal por falta de fundamentação.

No âmbito do contraditório, o MSJP transmitiu que *“tendo subjacente a especificidade da contratação, optou-se por fazer coincidir o prazo de vigência do contrato com o mandato do executivo, por forma a que a sua renovação coincidissem igualmente com a entrada em funções de novo executivo, que ficaria, deste modo, em melhores condições de efetivar ou não essa renovação.”*

Adiantou, ainda, que *“Promover-se-á a deliberação de declaração de nulidade do contrato de prestação de serviços em crise na próxima reunião do executivo (...) sem prejuízo da necessária renovação do mesmo, face à natureza dos serviços jurídicos prestados, à relação de confiança estabelecida ao longo destes anos em que o contrato vem sendo executado, ao volume e complexidade dos processos tramitados e em tramitação”*.

Em face dos esclarecimentos prestados, a situação detetada em auditoria deve ser objeto de acompanhamento pela IGF, no âmbito do proposto no ponto 5.2. deste relatório.

(ANEXO 19)

2.2.4.2. Para além do enunciado no ponto anterior, não foram observadas, aquando da renovação do mesmo contrato, as exigências previstas na LOE 2011 e mantidas nas

¹⁴ Cláusula 5.ª (Vigência e validade do contrato), n.º 1.0 n.º 2 desta cláusula estabelece que *“O presente contrato pode ser feito cessar a todo o tempo por qualquer das partes, por mútuo acordo ou por via de denúncia, através de carta registada enviada à outra parte, com aviso prévio de 60 (sessenta) dias e sem obrigação de indemnização.”*

¹⁵ De acordo com a informação prestada pela entidade auditada, o contrato de prestação de serviços, em regime de avença, foi *“renovado a partir de 1 de Janeiro de 2014 não tendo havido qualquer despacho e/ou deliberação de renovação deste contrato.”*

¹⁶ De acordo com o qual *“O prazo de vigência do contrato não pode ser superior a três anos, incluindo quaisquer prorrogações expressas ou tácitas do prazo de execução das prestações que constituem o seu objeto, salvo se tal se revelar necessário ou conveniente em função da natureza das prestações objeto do contrato ou das condições da sua execução.”*

sucessivas LOE 2012, 2013 e 2014.

Com efeito, de acordo com o artigo 22.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez, artigo 75.º da Lei 66-B/2012, de 31/dez, e artigo 73.º da Lei 83-C/2013, de 31/dez, carece de parecer prévio vinculativo, a celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços independentemente da natureza da contraparte, designadamente no que respeita a contratos de prestação de serviços, na modalidade de tarefa e de avença.

Este parecer, cuja competência da sua emissão é do órgão executivo, tem de respeitar os seguintes requisitos:

- ✓ Observância do n.º 4 do artigo 35.º da LTFP;
- ✓ Existência de cabimento orçamental; e
- ✓ Verificação da redução remuneratória, se aplicável.

No que respeita à administração local, apenas através da Portaria 149/2015, de 26/mai, se regulamentou *“os termos e a tramitação do parecer prévio favorável e da autorização previstos no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3/set”*.

Porém, a inexistência da obrigatoriedade de parecer com esses requisitos no ano da celebração do contrato, em 2009, não dispensava as autarquias locais da obrigação de verificação dos referidos requisitos aquando da sua renovação, a partir de 2011.

A falta de parecer vinculativo sobre a verificação dos referidos requisitos legais é cominada com a nulidade do contrato – *cfr. n.º 17.º do artigo 75.º da LOE 2013* –, podendo, conseqüentemente, ser considerados como ilegais os pagamentos efetuados a partir de janeiro de 2014, no montante ilíquido de € 12 300 (até 31 de agosto de 2015¹⁷), cuja responsabilidade é suscetível de ser imputada ao PCM, pois a este competia, em especial, propor ao executivo camarário a sua auscultação prévia à renovação contratual.

Em sede de contraditório, o MSJP informou que *“A sucessiva aprovação anual pela Câmara Municipal, desde 2011, de pareceres genéricos (...) condicionou uma melhor perceção sobre esta realidade, levando a que alguns contratos (...) não tenham sido precedidos (...) de parecer prévio pelo executivo municipal.”*

Acrescenta, ainda, *“a assunção clara da sua futura correção.”*

(ANEXO 19)

Assim, a autarquia local terá aprovado a renovação do referido contrato no pressuposto errado de aquela renovação estar abrangida pelo parecer genérico aprovado anualmente pela Câmara Municipal, que, refira-se, face aos seus termos abrangentes, incluía, ainda que incorretamente, a maioria dos contratos de aquisição de serviços a celebrar pelo Município.

Assim, tendo em conta a pronúncia da autarquia local e a assunção clara da correção, no futuro, do procedimento adotado, não se justifica, a nosso ver, a adoção de quaisquer

¹⁷ Tendo em conta que o valor mensal da avença é de € 1 250.

medidas tendo em vista o eventual sancionamento em sede financeira pelas despesas realizadas nessas circunstâncias.

2.2.4.3. A contratação de prestação de serviços, sem a obtenção do parecer referenciado no ponto de análise anterior, ocorreu igualmente com os seguintes prestadores:

- ❑ Contrato de prestação de serviços celebrado em 29/dez/2011 entre o MSJP e (apoio jurídico no âmbito da revisão do PDM), com o valor de € 1325/mês (s/IVA), com a duração de 1 ano, tendo entretanto cessado em abr/2012, com o valor global ilíquido de € 7 331,69;
- ❑ Contrato de prestação de serviços celebrado em 12/out/2011 entre a CMSJP e com a designação de “*Prestação de serviços para manutenção de diversos jardins na sede de concelho – 2011/12*” com o valor global ilíquido de € 30 528; e
- ❑ Contrato de aquisição de serviços designado como “Iluminação Pública para Vindouro e Sra. Monte” adjudicado pelo PCM em 2/set/2014 à com o valor total ilíquido de € 20 295.

A omissão do predito parecer vinculativo, de acordo com as disposições legais atrás elencadas, acarreta a nulidade dos contratos¹⁸, sendo, conseqüentemente, ilegais essas despesas, no montante global ilíquido de € 58 154,69, cuja responsabilidade é imputável ao PCM que decidiu as descritas contratações.

Sobre esta matéria, a autarquia local, no exercício do contraditório, pronunciou-se nos termos referidos no item anterior, pelo que remetemos para a análise constante desse item.

(ANEXO 19)

2.2.5. ABONOS VARIÁVEIS E EVENTUAIS

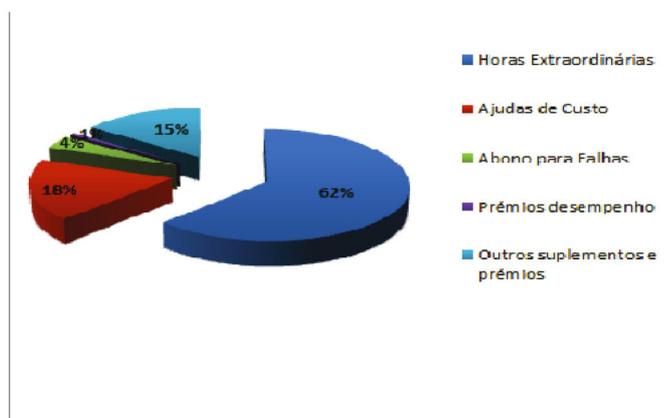
2.2.5.1. ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DA DESPESA

Tal como resulta do item 2.1.5., o montante dos abonos variáveis e eventuais registou um decréscimo, tendo passado de € 108 296, em 2011, para € 97 507, em 2012, € 85 075, em 2013, e € 70 130, em 2014, daí decorrendo uma redução de € 38 165, entre 2011 e 2014.

Sublinhe-se, ainda, que esta despesa apresentou a seguinte estrutura:

¹⁸ Embora a utilidade da sua declaração esteja prejudicada, pelo facto dos contratos já terem produzido todos os seus efeitos jurídicos, por já não estarem em execução.

QUADRO 6 - PRINCIPAIS ABONOS VARIÁVEIS OU EVENTUAIS



Fonte: Mapas de execução orçamental de 2011 a 2014

(ANEXOS 1 E 2)

Do gráfico supra resulta a preponderância de “horas extraordinárias” (62%) seguida pelas “ajudas de custo” (18%) e “outros suplementos e prémios” (15%).

Consequentemente, os testes realizados¹⁹ tiveram como particular enfoque a avaliação dos procedimentos de controlo instituídos em relação àqueles em que o risco de incumprimento é mais elevado.

2.2.5.2. TRABALHO EXTRAORDINÁRIO

A despesa paga com trabalho extraordinário, no quadriénio 2011/2014 passou de € 55 848,55, no ano de 2011, para € 53 773,03, em 2012, e € 50 996,66 em 2013, para se cifrar em € 44 295,82, no ano de 2014.

(ANEXO 1)

Os testes substantivos revelaram que:

- ✓ O universo de trabalhadores que realizaram trabalho extraordinário respeita a categorias integradas na carreira de assistente operacional e assistente técnico;
- ✓ As decisões que deferiram a realização do trabalho extraordinário para além dos limites de duração, fundados no n.º 2 do artigo 161.º do RCTFP, exibem **falhas na sua fundamentação**, a saber:
 - ☐ A realização do trabalho extraordinário para além dos limites de duração, prevista no n.º 2 do artigo 161.º do RCTFP, foi sempre fundamentada em despacho do PCM, do ano de 2008, nos termos da legislação então em vigor, aplicável ao trabalho suplementar – Lei 12-A/2008, de 27/fev e

¹⁹ A seleção da amostra, no caso do trabalho extraordinário, assentou na definição dos trabalhadores que realizaram o maior número de horas naquele contexto e, consequentemente, assumiam uma maior expressão financeira. No caso do abono para falhas, a definição da amostra integrou o universo dos trabalhadores abrangidos, atentos os erros detetados no seu processamento.

RCTFP aprovado pela Lei 59/2008, de 11/set²⁰, apesar da realização excecional deste trabalho dever ser fundamentada casuisticamente;

- ☐ A descrição dos fundamentos de facto do trabalho extraordinário que enquadram o reconhecimento da necessidade da realização desse trabalho fora do horário normal de trabalho.

A Câmara Municipal, enquanto entidade empregadora pública²¹, deve dispor de um registo atualizado da realização do trabalho extraordinário pelos trabalhadores, que tenha em conta os requisitos estipulados na Portaria 609/2009, de 05/jun²², o qual não estava a ser realizado nesses termos.

O MSJP, **no exercício do contraditório**, para além de justificar a necessidade do trabalho extraordinário, apesar das insuficiências apontadas, informou que “A unidade orgânica de Recursos Humanos foi instruída no sentido de adotar novo procedimento tendo em conta” as recomendações formuladas pela IGF, nos termos de despacho que acompanhou a resposta da autarquia local.

(ANEXO 19)

2.2.5.3. ABONO PARA FALHAS

No quadriénio 2011/2014, as despesas com o abono para falhas variaram entre € 3 380,40, em 2011, e € 2884,48, em 2014.

(ANEXO 1)

Não há evidência de ter sido reconhecido expressamente, por despacho do Presidente da Câmara Municipal, o direito àquele abono, nos termos do DL 4/89, de 6/jan, com as alterações introduzidas pelo DL 276/98, de 11/set, na redação dada pela Lei 64-A/2008, de 31/dez, do artigo 68.º, n.º 2, alínea a) da Lei 169/99, de 18/set (atualmente artigo 35.º, n.º 2, alínea a) da Lei 75/2013, de 12/set, com as alterações introduzidas pela Lei 25/2015, de 30/mar) e do Despacho do Ministro de Estado e das Finanças e da Administração Pública 15409/2009²³, nem de ter sido reapreciada a atribuição desse abono, por força da alteração introduzida ao DL 4/89, de 6/jan, pela Lei 64-A/2008, de 31/dez (cfr. também Despacho 15409/2009).

Em contraditório, a autarquia informou que “A unidade orgânica de Recursos Humanos foi instruída para a tomada de medidas corretivas visando o cumprimento da presente

²⁰ Esta matéria está atualmente regulada na LTFP e Código do Trabalho, nos artigos 120.º e seguintes e artigo 226.º e seguintes, respetivamente.

²¹ Cfr. artigo 165.º do RCTFP e artigo 113.º do Regulamento, disposições legais sucedidas na sua vigência pelo artigo 104.º e 121.º da LTFP – trabalho suplementar.

²² Os requisitos a que se reporta a enunciada portaria são, nomeadamente, os seguintes: “i) A anotação das horas de início e termo do trabalho extraordinário imediatamente antes e depois de o mesmo ter sido prestado; ii) A aposição de visto do trabalhador imediatamente a seguir à prestação do trabalho, exceto nos casos em que o registo tenha sido diretamente efetuado pelo próprio trabalhador; iii) A indicação expressa do fundamento da prestação de trabalho extraordinário; iv) Os períodos de descanso compensatórios gozados pelo trabalhador.”.

²³ Publicado no DR, II S, n.º 130, de 8/jul/2009.

recomendação.”, nos termos de despacho que acompanhou a resposta da autarquia local, não havendo, contudo, evidência do cumprimento desse despacho.

(ANEXO 19)

Verificou-se, ainda, que foi pago aos trabalhadores, abono para falhas, de forma ininterrupta (incluindo, pois, os dias de faltas e férias), no decurso do período temporal em análise, sem ter em conta que apenas há direito àquele abono em situações de (ou quando exista) prestação efetiva de trabalho.

Em função disso, foram pagos **indevidamente € 938,47**, conforme o quadro seguinte:

QUADRO 7 - REPOSIÇÃO DE QUANTIAS - TRABALHADORES - ABONO PARA FALHAS²⁴

Identificação do trabalhador		Montantes pagos indevidamente					Total
N.º	Categoria	2010	2011	2012	2013	2014	
	Coordenador técnico	120,87	115,84	-1,73	178,26	23,79	437,03
	Assistente operacional	43,81	59,74	99,57	-2,66	-1,06	196,40
	Fiscal/Leituras	167,27	83,63	75,67	-30,66	9,13	305,04
TOTAL PAGO A MAIS PELO MUNICÍPIO		331,95	259,21	173,51	144,94	28,86	938,47

Fonte: Mapas de acumulado de remunerações dos trabalhadores e documentos comprovativos de ausência ao serviço.

(ANEXO 11)

O MSJP, aquando do exercício do contraditório, comunicou que *“No que concerne ao Coordenador Técnico, com o n.º mecanográfico não se verificou (...) o pagamento de abono para falhas em período de férias. O que realmente se verificou foi um incorreto pagamento ao funcionário substituto do tesoureiro, nos períodos de ausência do titular, através do número mecanográfico do próprio tesoureiro. (...) o referido funcionário, bem como o assistente operacional, com o n.º mecanográfico e o fiscal de leituras com o n.º mecanográfico foram notificados (...) das verbas a repor.”*

(ANEXO 19)

Em sede de *follow-up* da implementação das recomendações, deverá a CMSJP, nos termos do proposto no item 5.2., apresentar prova da reposição dos montantes indevidamente abonados.

2.2.5.4. AJUDAS DE CUSTO E SUBSÍDIO DE TRANSPORTE

O montante da despesa relativa a ajudas de custo, no quadriénio em análise – 2011/2014 – revelou-se globalmente decrescente, ao passar de € 22 186,31, em 2011, para € 15 864,39, € 11 717,75 e € 9 323,30, respetivamente, em 2012, 2013 e 2014.

O valor das ajudas de custo e dos subsídios de transporte devidos por deslocações em serviço oficial em território nacional **foi objeto de redução**, observando o artigo 4.º do

²⁴ O montante total indevidamente pago, a título de abono para falhas, ao Coordenador técnico com o número mecanográfico no montante de € 437,03, já se encontra considerado nas quantias a repor pelo mesmo trabalhador, decorrente da inobservância da redução remuneratória nos anos de 2011 a 2014 (Vd. quadro 9).

DL 137/2010, de 28/dez.

A análise aos **boletins itinerários** relativos a deslocações ocorridas nos anos em causa evidenciou **insuficiências diversas no seu preenchimento**, nomeadamente, a utilização de um único documento (boletim) para a descrição agregada de “serviço efetuado” em vários meses, e outras pela ausência:

- da descrição dos dias e meses (incluindo horas de início ou de continuação do serviço e regresso) em que ocorreram;
- da identificação do “serviço efetuado”;
- dos respetivos cálculos; e
- de indicação das “localidades entre as quais se efetuou a marcha”,

que inviabilizaram a validação da correção do montante das ajudas de custo e dos subsídios de transporte abonado.

Como estão em causa verbas de pequenos montantes, por boletim itinerário, não se justifica o apuramento das verbas nessa situação para efeitos de eventual responsabilização financeira, sem prejuízo da autarquia local dever promover as necessárias medidas a corrigir nos procedimentos adotados.

No exercício do contraditório, o MSJP informou que “*Os serviços responsáveis (...) foram instruídos no sentido da imediata correção de procedimentos...*”, nos termos de despacho que acompanhou a resposta da autarquia local.

(ANEXO 19)

2.2.5.5. EMOLUMENTOS NOTARIAIS

No quadriénio em análise, o MSJP não procedeu ao pagamento de quaisquer quantias a título emolumentos notariais, nos termos da informação prestada pela entidade.

2.2.5.6. EXECUÇÕES FISCAIS

Não se assistiu ao pagamento de quantias “a título de participação em custas de execuções fiscais aos trabalhadores do Município”, de acordo com a certidão expandida pela entidade.

2.2.5.7. TRABALHO NOTURNO/ TRABALHO POR TURNOS

No Município de São João da Pesqueira não se registou a adoção destes regimes de prestação de trabalho, não se apurando, conseqüentemente, o processamento de quaisquer quantias a esse título, de acordo com o teor dos mapas de controlo orçamental.

(ANEXO 1)

2.2.6. CONTROLO PÚBLICO DA RIQUEZA DOS TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS

Os eleitos locais a exercer funções na Câmara Municipal, em regime de permanência, remeteram ao Tribunal Constitucional, no prazo de 60 dias, contado da data do início do exercício das respetivas funções, a declaração dos seus rendimentos, património e cargos sociais, nos termos previstos na Lei 4/83, de 2/abr²⁵ cotejada com a Lei 64/93, de 26/ago^{26, 27}.

2.2.7. ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES – ELEITOS LOCAIS

2.2.7.1. OBRIGAÇÕES LEGAIS DE COMUNICAÇÃO

Foi evidenciado o cumprimento da obrigação legal de remessa das declarações de inexistência de incompatibilidades ou impedimentos junto do Tribunal Constitucional, nos termos do n.º 1 do artigo 10.º da Lei 64/93, de 26/ago, com exceção, no atual mandato, do eleito local em regime de permanência com o n.º mecanográfico ²⁸, o qual, até à conclusão da auditoria, ainda não tinha apresentado o inerente comprovativo.

O MSJP, **em contraditório**, remeteu a cópia da referida declaração.

(ANEXO 19)

Pelo contrário, não foi prestada qualquer informação à AM pelos eleitos locais em regime de permanência sobre o eventual exercício continuado de outras atividades, nos termos do artigo 6º da Lei 64/93, de 26/ago.

Contudo, na análise efetuada, apurou-se o exercício continuado de funções privadas remuneradas pelo vereador em regime de permanência, no anterior mandato, com o n.º mecanográfico 1010, objeto de análise detalhada no ponto seguinte.

Na pronúncia remetida no âmbito do **contraditório**, a autarquia indicou a futura criação junto da Assembleia Municipal de um livro de registo de interesses, tendo em vista prevenir a ocorrência deste tipo de casos.

(ANEXO 19)

2.2.7.2. REMUNERAÇÃO DE ELEITO LOCAL EM REGIME DE PERMANÊNCIA

Relacionada com a situação descrita no último parágrafo do ponto anterior, apurou-se o pagamento indevido, de remunerações, por violação do disposto na alínea b) do n.º 1 do

²⁵ Diploma que define o controlo público da riqueza dos titulares de cargos políticos, objeto de alterações pela Lei 38/2010 de 2/set.

²⁶ Regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, sucessivamente alterado, mais recentemente pela Lei Orgânica 1/2011, de 30/nov.

²⁷ Os eleitos locais, em regime de permanência, com os n.ºs 1006 e 1010, apresentaram à equipa de auditoria a declaração rececionada no Tribunal Constitucional aquando da sua cessação de funções.

²⁸ De acordo com a relação nominal dos responsáveis que integra os documentos de prestação de contas do MSJP e atento o teor dos despachos n.º 51/P/2009 e n.º 17/P/2013, do PCMSJP de 9/nov/2009 e 19/ago/2013, respetivamente.

artigo 7.º da Lei 29/87, de 30/jun, ao vereador em regime de permanência com o n.º mecanográfico 1010.

Com efeito, o referido eleito local desempenhou as funções de vereador em regime de permanência, no mandato autárquico 2009/2013, e exerceu simultaneamente, e de forma continuada, funções em duas sociedades comerciais por quotas, sendo que, em relação a uma delas, essas funções eram remuneradas²⁹.

Num maior nível de detalhe, apurou-se que as funções privadas exercidas pelo enunciado Vereador, para além de remuneradas, possuíam uma conotação profissional, porquanto se consubstanciavam numa atividade profissional assumida por aquele eleito local como forma de vida, garante do seu sustento e exercida de forma regular e permanente.

Assim, considerando a natureza das funções – privadas – e o facto de serem funções remuneradas, o eleito local em regime de permanência que as exerceu, deveria ter participado essa situação à Assembleia Municipal e conseqüentemente ver reduzido em 50% a sua remuneração mensal de autarca, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 7.º do Estatuto dos Eleitos Locais^{30_31}.

Pelas mesmas razões, foram ainda abonadas, indevidamente, a 100% as despesas de representação, pois apenas havia direito a despesas de representação em função do montante mensal devido.

Assim, tendo sido abonados em 100%, no período de 2009³² a 2013, a remuneração mensal e as despesas de representação fixadas no artigo 6.º do referido Estatuto, foram pagos indevidamente € 64 351,14³³, conforme Anexos 12 a 16, cuja reposição abrange apenas os últimos 5 anos, a contar do recebimento, atento o disposto no artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28/jul, a qual deverá ser promovida pela autarquia local.

Quanto a este aspeto tenha-se presente o referido, adiante, no item 2.2.9.1. sobre os termos do contraditório exercido pela autarquia local.

²⁹ O eleito local era sócio gerente na sociedade comercial “... na Produtos Agrícolas, Lda”, auferindo remuneração pelo exercício de funções nesta última, atento o teor das certidões permanentes das sociedades comerciais, declarações prestadas pelo visado e ainda da consulta dos respetivos recibos de vencimento.

³⁰ A alínea b) do n.º 1 do artigo 7.º do Estatuto dos Eleitos Locais dispõe que “*Aqueles que exerçam funções remuneradas de natureza privada percebem 50% do valor base da remuneração sem prejuízo da totalidade das regalias sociais a que tenham direito*”.

³¹ O Conselho Consultivo da PGR, acerca da redação anterior daquele preceito legislativo, no Parecer n.º 43/93, de 14/jul/1993, citado no Parecer relativo ao Processo n.º 52/94, entendia que a atividade privada exercida tinha de possuir uma “conotação profissional, equivalente a “atividade profissional privada”, a “forma de ganho de vida”, tendo em princípio, como contrapartida qualquer compensação económica.”, concluindo que “Os eleitos locais que exerçam funções autárquicas em regime de permanência, a tempo inteiro, e que acumulem com atividade privada remunerada, de carácter regular, só têm direito a perceber 50% da remuneração mensal correspondente aquelas funções.”.

³² A análise realizada contemplou o período temporal relativo à vigência do mandato autárquico – 2009/2013. Porém, atento o disposto no artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28/jul, os cálculos realizados consideraram apenas as quantias abonadas nos anos de 2010 a 2013.

³³ Este montante encontra-se corrigido tendo em conta as reduções remuneratórias respetivas – cfr. itens 2.2.9.1. e 2.2.9.2.

2.2.8. ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES – TRABALHADORES

Os processos relativos aos pedidos do exercício de funções, em acumulação, por parte dos trabalhadores estavam insuficientemente fundamentados, quer quanto aos requerimentos apresentados, quer ao nível da caracterização das atividades a desenvolver, quer quanto ao enquadramento da sua realização, elementos estes essenciais para a verificação da inexistência de qualquer situação de incompatibilidade ou impedimento, nos termos estabelecidos nos artigos 28.º e 29.º da LVCR³⁴ e, conseqüentemente, para a decisão do pedido de acumulação.

A regularização dessa situação está, porém, prejudicada, uma vez que o PCMSJP, por despachos datados de 23/abr/2015, **revogou as autorizações do exercício de funções em acumulação** dos trabalhadores do Município.

No exercício do **contraditório**, o Município auditado referiu a adoção de procedimentos com vista à correção dos procedimentos nesta temática, nos termos de despacho que acompanhou a resposta da autarquia local, carecendo, contudo, de acompanhamento pela IGF, a verificação da sua aplicação, nos termos propostos no ponto 5.2. deste relatório.

(ANEXO 19)

2.2.9. APLICAÇÃO DAS MEDIDAS DE CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL

2.2.9.1. REDUÇÃO REMUNERATÓRIA – ELEITOS LOCAIS

O processamento e pagamento das remunerações aos eleitos locais evidenciaram, entre os meses de junho e dezembro de 2010, que **a redução de 5% do vencimento foi aplicada apenas a partir de jul/2010**^{35_36}.

Acresce que a redução operada nas remunerações daqueles eleitos locais não foi refletida

³⁴ Esta matéria encontra-se atualmente disciplinada nos artigos 21 a 24 da LTFP.

³⁵ Os eleitos locais em regime de permanência, nos termos do art. 6.º n.º 4 do EEL, aprovado pela Lei 29/87, de 30/jun, com as alterações introduzidas, têm direito, para além da remuneração, a despesas de representação indexadas a 30% ou 20% daquele montante, consoante o cargo desempenhado seja, respetivamente, do Presidente ou Vereadores.

³⁶ Segundo o artigo 11.º, n.ºs 1 e 2, alínea j), da Lei 12-A/2010, de 30/jun, o vencimento mensal ilíquido do presidente e vereador a tempo inteiro das câmaras municipais foi reduzido a título excecional em 5%, a partir de 1/jun/2010 (cfr. n.º 4 do artigo 20.º da mesma Lei). Posteriormente, a Lei 47/2010 de 7/set, no n.º 1 do artigo 2.º alargou a aludida redução aos membros do GAP ao estipular que "O vencimento mensal ilíquido dos membros dos (...) gabinetes de apoio pessoal dos presidentes e vereadores das câmaras municipais (...) é reduzido, a título excecional, em 5%". No âmbito da vigência da Lei 55-A/2010, de 31/dez, ou seja, a partir de 1/jan/2011, e atento o estipulado no artigo 19º, passou a ser legalmente obrigatória a aplicação da redução remuneratória a todos os trabalhadores que auferem remunerações superiores a € 1 500. A Lei 64-B/2011, de 30/dez, manteve para 2012, a referida obrigação legal, o mesmo sucedendo em relação a 2013 e 2014, através das Lei 66-B/2012, de 31/dez e 83-C/2013, de 31/dez, respetivamente. Anote-se que as normas constantes do artigo 33.º da Lei 83-C/2013, de 31/dez foram declaradas inconstitucionais – Acórdão n.º 413/2014, de 30/mai, do Tribunal Constitucional – cuja produção de efeitos se iniciou a 31/mai/2014. Ainda no decurso do ano de 2014, a Lei 75/2014, de 12/set, determinou a aplicação com caráter transitório de reduções remuneratórias e definiu também os princípios a que deve obedecer a respetiva reversão.

nas **despesas de representação**, cujo montante se manteve igual ao processado nos meses anteriores, apesar daquelas despesas estarem indexadas à remuneração base auferida³⁷.

(ANEXO 13)

Esta última situação manteve-se nos anos de 2011 a 2014, sem prejuízo das reduções remuneratórias decorrentes das LOE de 2011 a 2014³⁸.

(ANEXOS 14 A 17)

Assim, nos anos de 2010 a 2014, os eleitos locais em regime de permanência receberam **indevidamente o montante global de € 66 902,47, relativos a vencimentos e despesas de representação**³⁹, seguidamente discriminados:

QUADRO 8 – ERROS DE PROCESSAMENTO DAS REMUNERAÇÕES DOS ELEITOS LOCAIS

Un: Euro

Identificação do Eleito Local			jan/2010 a dez/2010	jan/2011 a dez/2011	jan/2012 a dez/2012	jan/2013 a dez/2013	jan/2014 a out/2014	TOTAL
N.º	Nome	Cargo						
		Presidente	436,03	188,26	188,25	129,60	333,01	1 275,15
		Vereador	313,99	100,55	100,53	2,49		517,56
		Vereador	19 670,49	16 538,43	14 460,62	13 689,60		64 359,14
		Vereador	313,99	100,55	100,53	58,14	177,41	750,62
		Vereador				206,96	177,41	384,37
TOTAL PAGO A MAIS PELO MUNICÍPIO								66 902,47

Fonte: Recibos de vencimento dos meses de jan/2010 a dez/2010, jan/2011 a dez/2011, jan/2012 a dez/2012, jan/2013 a dez/2013 e jan/2014 a dez/2014.

(ANEXOS 13 A 17)

Notificado para o exercício do **contraditório**, o MSJP informou que procedeu à notificação dos eleitos locais em causa para procederem às inerentes reposições, conforme ofícios de que enviou cópia.

Esclareceu, ainda, que *“Dado o curto lapso de tempo que mediou entre o envio das notificações e o limite do prazo de resposta ao projeto de relatório, não foi possível ainda obter formalmente qualquer resposta. Contudo, foi possível apurar a anuência generalizada dos visados à regularização das respetivas situações, sem prejuízo de eventuais reclamações...”*, aguardando-se o envio de evidências sobre os resultados das diligências já efetuadas, no âmbito do procedimento de seguimento pela IGF das recomendações, nos termos propostos no ponto 5.2. deste relatório.

(ANEXO 19)

³⁷ A partir de jun/2010, tendo sido reduzido o valor base das remunerações dos presidentes das Câmaras Municipais e dos vereadores em regime de permanência, o valor das despesas de representação dos eleitos locais, devia ter sido reduzido em conformidade, pelo facto de estar indexado àquele valor base e o montante resultante dessa redução ser inferior ao abonado anteriormente.

³⁸ N.º 8, do artigo 19 da LOE/2011, artigo 20.º da LOE/2012, n.º 8 do artigo 27.º da LOE/2013 e n.º 8 do artigo 33.º da LOE/2014.

³⁹ Está aqui incluída a situação do vereador descrita no item 2.2.7.2.

2.2.9.2. REDUÇÃO REMUNERATÓRIA – MEMBROS DO GAP

As remunerações percebidas pelos membros do GAP observaram a redução da remuneração⁴⁰, entre os meses de set/2010 a dez/2014, constatando-se a aplicabilidade da redução de 5% estabelecida pela Lei 47/2010, de 7/set, mantida pelas subsequentes LOE, conforme mapas em anexo, com exceção do cálculo da redução remuneratória incidente no mês de nov/2011 (subsídio de natal) em relação a um dos seus membros (n.º 46) em que foi abonado em excesso a quantia de € 73,27, cuja reposição a CMSJP deve promover.

(ANEXOS 13 A 17)

A pronúncia do Município, em sede de **contraditório**, foi considerada no ponto de análise anterior, renovando-se a conclusão e proposta de procedimento ali realizada.

(ANEXO 19)

2.2.9.3. REDUÇÃO REMUNERATÓRIA – VEREADORES DA CM E MEMBROS DA ASSEMBLEIA MUNICIPAL

O Município não tinha implementado qualquer mecanismo tendo em vista prevenir a aplicação da adequada redução remuneratória, quer pela autarquia local, quer por outra entidade pública, designadamente em situações de acumulação de remunerações e senhas de presença com outras remunerações em diferente entidade pública.

No exercício do **contraditório**, o MSJP acolheu o teor das recomendações formuladas pela IGF, tendo apresentado, para o efeito, cópia de modelo de declaração a apresentar nos Recursos Humanos pelos eleitos locais e trabalhadores da autarquia local.

(ANEXO 19)

2.2.9.4. REDUÇÃO REMUNERATÓRIA – TRABALHADORES

O Município de São João da Pesqueira observou a obrigação legal de redução das remunerações totais ilíquidas auferidas pelos trabalhadores.

Contudo, no processamento das remunerações foram detetadas algumas incorreções, decorrentes, quer de deficiente aplicação da redução remuneratória, quer do pagamento indevido de abono para falhas, a que nos referimos atrás no ponto 2.2.5.3.

O quadro seguinte dá-nos conta resumidamente das correções efetuadas:

⁴⁰ A remuneração mensal dos membros do GAP encontrava-se definida no artigo 74.º da LAL e atualmente prevista no artigo 43.º da Lei 75/2013, de 12/set.

QUADRO 9 - ERROS DE PROCESSAMENTO DAS REMUNERAÇÕES DOS TRABALHADORES

Identificação do trabalhador		UnizEuro				TOTAL
N.º	Carreira/Categoria	Jan/2011 a Dez/2011	Jan/2012 a Dez/2012	Jan/2013 a Dez/2013	Jan/2014 a Nov/2014	
	Chefe Divisão	0,11	0,13	- 17,17	0,01	- 16,89
	Chefe Divisão	0,14	0,13	- 17,17	00,25	63,35
	Chefe Divisão	0,11	0,13	- 17,17	80,25	63,35
	Encarregado Operacional	52,07	0,00	0,00	- 04,74	- 31,04
	Técnico Superior			0,02	32,12	32,14
	Técnico Superior			0,02	27,59	27,61
	Técnico Superior			0,05	24,47	24,52
	Técnico Superior			0,02	27,59	27,61
	Técnico Superior			0,02	24,47	24,52
	Técnico Informática			0,02	1 255,88	1 255,90
	Coordenador				32,13	32,13
	Coordenador Técnico	658,59	193,91	706,33	6,26	1 428,09
	Assistente Operacional				20,73	20,73
	Assistente Operacional				- 23,15	- 23,15
	Assistente Operacional				- 17,77	- 17,77
TOTAL PAGO A MAIS PELO MUNICÍPIO						1 744,05
TOTAL PAGO A MENOS PELO MUNICÍPIO						-1 345,55

* Inclui o valor indevidamente pago a título de abono para faltas.

Fonte: Folhas de remunerações

(ANEXOS 14 A 17)

De acordo com a resposta da autarquia local, no exercício do **contraditório**, já foram notificados os trabalhadores no sentido da reposição das verbas abonadas indevidamente, nada referindo, porém, quanto ao pagamento das verbas abonadas por defeito.

(ANEXO 19)

2.2.9.5. VALORIZAÇÕES REMUNERATÓRIAS

No período abrangido pela auditoria não ocorreram quaisquer alterações obrigatórias ou gestionárias de posicionamento remuneratório dos trabalhadores, nos termos das LOE de 2011 a 2014.

2.2.9.6. PRÉMIOS DE DESEMPENHO

A LOE 2014 consagrou alguns aspetos menos restritivos no que concerne ao regime jurídico do trabalho em funções públicas, dos quais se destaca o regime excecional quanto a prémios de desempenho.

O MSJP procedeu à atribuição de **prémios de desempenho**, num total de € 2 300,18 a um trabalhador⁴¹⁻⁴² da autarquia, nos termos previstos no n.º 5 do artigo 39.º da Lei 83-C/2013, de 31/dez (LOE2014), tendo sido observados os requisitos legais, a saber:

- Limitada essa atribuição ao máximo de 2% dos trabalhadores do serviço;

⁴¹ Foi analisado o procedimento relativo ao trabalhador/dirigente com o n.º mecanográfico 51.

⁴² O procedimento apenas abrangeu um único trabalhador/dirigente, a quem tinha sido atribuída na última avaliação de desempenho, respeitante ao ano de 2012, a menção qualitativa de "Desempenho Relevante - Vd. artigos 74º e 75.º da LVCR, de acordo com a informação da Divisão Administrativa, Secção de Recursos Humanos, datada de 29/jan/2014.

- Tendo por referência a última avaliação de desempenho; e
- Não aumento global da despesa com pessoal (houve uma redução de 0,4%).

Contudo, da informação da Divisão Administrativa, Secção de Recursos Humanos, datada de 29/jan/2014, que fundamentou a atribuição do referido prémio, não constava qualquer referência à verificação do comportamento da despesa com pessoal, no ano de 2014.

2.2.9.7. CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS – REDUÇÕES REMUNERATÓRIAS

A autarquia, no que concerne a alguns contratos de aquisição de serviços, não aplicou as normas relativas a reduções remuneratórias/restrições orçamentais previstas na LOE 2011 e que se mantiveram nas sucessivas Leis – LOE 2012, LOE 2013 e LOE 2014.

Com efeito, nos contratos constantes dos Anexos 7 a 10 não foram aplicadas as reduções remuneratórias no montante global de € 8 156,41, nos termos do artigo 22.º da LOE 2011; dos artigos 20.º e 26.º, n.º 1, da LOE 2012; 27.º e 75.º da LOE 2013; 33.º e 73.º da LOE 2014 e, por fim, dos artigos 2.º e 7.º da Lei 75/2014, de 12/set, designadamente, por força da agregação de aquisições avulsas ao mesmo fornecedor.

(ANEXOS 7 A 10)

A violação das normas legais respeitantes à redução remuneratória é suscetível de originar responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos dos artigos 59.º, n.º 1 e n.º 4, e 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26/ago, com as alterações introduzidas, sendo essa responsabilidade imputável ao PCM, que autorizou os respetivos pagamentos.

O Município auditado, **em contraditório**, informou que irá “*proceder, na medida do possível, à regularização dos contratos em questão, não tendo sido possível obter até ao momento qualquer resultado subsequente.*” e remeteu cópia do despacho a determinar o cumprimento das recomendações propostas nesta matéria pela IGF

(ANEXO 19)

Tendo em conta o compromisso da autarquia local em regularizar essas situações, o facto de se tratar de aquisições avulsas, de montantes reduzidos, e de ter adotado prontamente as recomendações feitas pela IGF, não se justifica, a nosso ver, a adoção de quaisquer medidas tendo em vista o eventual sancionamento em sede financeira pelas despesas pagas a mais, nessas circunstâncias.

Sem prejuízo disso, o MSJP, em sede de *follow up*, nos termos propostos no item 5.2., deverá demonstrar as reposições dos montantes indevidamente atribuídos por omissão da aplicação da redução remuneratória aos contratos de prestação de serviço.

2.2.10. CONTRIBUIÇÕES DA ENTIDADE E DESCONTOS OBRIGATÓRIOS

A análise realizada por amostragem evidenciou que o cálculo das contribuições devidas - Caixa Geral de Aposentações - CGA - e Segurança Social - e dos descontos obrigatórios -

CGA, Segurança Social, ADSE e IRS⁴³, incluindo sobretaxa extraordinária, nos termos do n.º 1 do art.º 99º-A do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, aditado pelo art.º 1º da Lei 49/2011, de 7/set, e foi corretamente realizado e entregue às respetivas entidades.

2.2.11. CONTABILIZAÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL

2.2.11.1.O MSJP, a partir do ano de 2014⁴⁴, contabilizou em Acréscimos de Custos as despesas com pessoal “*encargos com férias e subsídio de natal/2015*”, tendo observado, assim, o princípio da especialização⁴⁵ em relação àquelas despesas.

De acordo com a informação prestada, o MSJP não procedeu, porém, à contabilização na correspondente conta de acréscimo dos custos com pessoal (2732), nomeadamente, os referentes a trabalho extraordinário e a senhas de presença incorridos em ano anterior àquele em que são pagas as respetivas despesas.

O MSJP informou, **aquando do contraditório**, a adoção da recomendação da IGF, já nas contas de 2014, juntando, para o efeito, cópia de extrato da conta 27.3.2. Porém, esse extrato respeita aos encargos com férias e subsídio de Natal/2015 e não às despesas cuja omissão foi atrás salientada, pelo que a autarquia local deverá evidenciar o cumprimento da respetiva recomendação.

(ANEXOS 19)

2.2.11.2. No exercício económico de 2011, as despesas relativas a contrato de prestação de serviços, na modalidade de avença, celebrado em 2009, com efeitos a partir de janeiro de 2010, foram incorretamente registadas na rubrica 02.02. da classificação orçamental, em vez da rubrica 01.01.07, especificamente prevista para os contratos de prestação de serviços nas modalidades de tarefa e avença.

2.3. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO RELATIVA AO PESSOAL E OBRIGAÇÃO LEGAL DE REPORTE À DGAL

A autarquia observou, em geral, as obrigações de reporte periódico à DGAL constantes, designadamente, do n.º 5 do artigo 50.º da Lei 2/2007, de 15/jan⁴⁶, do n.º 5 do artigo 78.º da Lei n.º 73/2013, de 3/set, para efeitos de acompanhamento da evolução das despesas com pessoal, não se tendo registado qualquer situação irregular considerada relevante.

⁴³ Artigos 77.º e ss da LVCR e artigo 169.º da LTFP.

⁴⁴ De acordo com os esclarecimentos solicitados na entidade, foi transmitido que “*durante os anos de 2011, 2012 e 2013, as contas 27.3.2.1 e 27.3.2.2. não apresentam quaisquer valores...*”.

⁴⁵ Vd. ponto 3.2. do POCAL “*os proveitos e os custos são reconhecidos quando obtidos ou incorridos, independentemente do seu recebimento ou pagamento, devendo incluir-se nas demonstrações financeiras dos períodos a que respeitem*”.

⁴⁶ Diploma que aprovou a atual Lei das Finanças Locais, sendo que essa obrigação foi reiterada nas Leis de Execução Orçamental subsequentes: artigo 70º, n.º1 do DL 69-A/2009, de 24/mar; artigo 75.º, n.º 2 do DL 72-A/2010, de 18/jun e artigo 64.º do DL 29-A/2011, de 01/mar.

Porém, em relação aos Balanços Sociais de 2013 e 2014, os valores reportados não correspondiam, com fidelidade, aos constantes dos documentos de prestação de contas, apurando-se divergências, ainda que não muito relevantes, no total dos encargos com pessoal durante o ano, e a título exemplificativo, quanto a:

- ✓ Ajudas de custo⁴⁷;
- ✓ Subsídio de refeição⁴⁸; e
- ✓ Prestações sociais.

De acordo com a resposta da autarquia local no exercício do **contraditório**, "(...) as divergências apuradas (...) resultam da não contabilização no balanço social das ajudas de custo e do subsídio de refeição abonados aos eleitos locais.", pelo que se consideram devidamente justificadas as referidas divergências.

(ANEXOS 19)

2.4. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

2.4.1. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

2.4.1.1. A CMSJP deliberou, por unanimidade, em 3/mar/2011, aprovar o Regulamento do Sistema de Controlo Interno, o qual não foi, entretanto, objeto de qualquer alteração.

As disposições daquele regulamento estabelecem o fluxo de informação, procedimentos e medidas de controlo interno, atentas as atribuições e níveis de atuação dos diferentes intervenientes.

Regista-se, contudo, a insuficiência de normas e regras quanto aos procedimentos a adotar na gestão de recursos humanos e na realização das despesas com pessoal, máxime, em relação ao artigo 49.º daquele regulamento, encontrando-se, além disso, desatualizado e desajustado face às alterações introduzidas na estrutura orgânica dos serviços municipais.

A este propósito refira-se que o MSJP também **não procedeu à atualização do Regulamento de Organização dos Serviços do Município (ROSM)** de modo a contemplar as mais recentes alterações legislativas introduzidas, nomeadamente, pela Lei 75/2013, de 12/set.

O sistema de controlo interno evidenciou, igualmente, fragilidades, patenteadas por algumas das situações descritas atrás neste relatório – *vd. itens 2.2.3.a 2.2.4.3; 2.2.5.2 a 2.2.5.4; 2.2.7.1 e 2.2.7.2; 2.2.8.; 2.2.9.1. a 2.2.9.4; 2.2.9.7; 2.2.11 e 2.3.*

⁴⁷ A título de exemplo, em 2013, o Balanço Social evidenciava um total de despesas de € 8 560,65 enquanto o Mapa de Execução Orçamental (MEO) da despesa relevava € 11 717,75 e, em 2014 as referidas despesas ascendiam a € 518,95 e € 9 323,30, respetivamente.

⁴⁸ V.g. em 2013, o Balanço Social registava € 64 630,41 ao passo que o MEO evidenciava um total € 70 476,04, tendo em 2014 os mesmos montantes sido de € 60 924,36 e € 64 984,41, respetivamente.

A autarquia informou, **no exercício do contraditório**, o acolhimento das recomendações e das medidas tomadas com vista à sua implementação, nos termos do despacho de que foi junta cópia.

(ANEXOS 19)

2.4.1.2. A CMSJP não dispunha de regulamento respeitante à duração/horário de trabalho dos trabalhadores contendo normas de organização e disciplina do trabalho, nos termos do artigo 115.º e seguintes do RCTFP aprovado pela Lei 59/2008, de 11/set, matéria atualmente regulada no artigo 75.º da LTFP.

Por despacho do PCM de 23/set/2013 foi determinado, no contexto da Lei 68/2013, de 29/ago, o cumprimento do seguinte horário dos Serviços Municipais: 9h-13h e 14h-18h e 8h-12h e 13-17h⁴⁹.

Mediante novo despacho emitido pelo PCM, em 11/dez/2013, fundado no “cumprimento à sentença judicial nos autos de providência cautelar sob o n.º 461/13.8 BEVIS” foi determinada a “reposição do horário de trabalho para as 35 (trinta e cinco) horas semanais...” até “à decisão judicial final...”.

No contraditório, a CMSJP comunicou que já ordenou a elaboração de “*regulamento interno sobre organização e disciplina do trabalho...*”, nos termos de despacho que acompanhou a resposta da autarquia local, situação que carece, contudo, à semelhança de outras apuradas nesta auditoria, de seguimento pela IGF.

(ANEXOS 19)

2.4.1.3. O controlo de assiduidade instituído denotava várias fragilidades, nomeadamente:

- ✓ Ausência de interligação com a aplicação informática de gestão dos recursos humanos, implicando um tratamento manual dos respetivos dados; e
- ✓ Não abrangência da totalidade dos trabalhadores à obrigatoriedade de proceder ao registo de assiduidade e pontualidade.

O MSJP informou, na sua pronúncia decorrente do exercício do **contraditório**, que já determinou, nos termos de despacho de que foi junta cópia, a implementação de “*procedimentos adequados ao controlo de assiduidade de todos os trabalhadores e à interligação do sistema de controlo de assiduidade com a aplicação informática de Pessoal*”, situação que carece, igualmente, de seguimento pela IGF.

(ANEXOS 19)

2.4.1.4. O MSJP não dispunha de normas internas que regulamentassem a atribuição, distribuição, monitorização e controlo de telemóvel, assentando, ao invés, em determinação do PCM, Vice-PCM e Vereadora em regime de permanência, apenas

⁴⁹ Relativamente aos serviços que funcionam no edifício dos Paços do Município e dos serviços externos e armazém municipal, respetivamente.

ocorrendo a definição de *plafond* “De conformidade com a natureza do serviço...”.

Afigura-se primordial a definição de critérios disciplinadores da sua atribuição/utilização, bem como a instituição de mecanismos de controlo, mediante a elaboração e aprovação de regulamento devidamente publicitado nos vários serviços municipais, situação que mereceu a concordância expressa da CMSJP, tendo já determinado a elaboração das referidas normas, nos termos de despacho de que foi junta cópia.

(ANEXOS 19)

2.4.1.5. Subsistem, ainda, fragilidades em sede de procedimentos de controlo, relativamente à utilização, pelos trabalhadores, das viaturas municipais.

Com efeito, apesar de ter sido aprovado, em reunião da CMSJP de 31/ago/2011, o “Regulamento Interno de Uso de Veículos Municipais”, apurou-se a omissão nesse regulamento de mecanismos sistemáticos de controlo que permitam assegurar a efetiva utilização do veículo ao serviço público a que se destina (v.g. estabelecimento de validação periódica da informação constante da ficha da viatura).

A CMSJP confirmou na sua resposta, em **contraditório**, o acolhimento da respetiva recomendação, tendo dado instruções nesse sentido aos Serviços, de acordo com despacho de que foi anexa cópia.

(ANEXOS 19)

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

A auditoria abrangeu a análise do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC)⁵⁰ da entidade⁵¹, da qual ressalta a inexistência de evidência documental relativa ao envio desse Plano ao Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), e a todos os “(...) *órgãos de (...) tutela e controlo*”, nos termos da Recomendação do CPC n.º 1/2009⁵².

O Município também não cumpriu a Recomendação n.º 1/2010, de 7/abr, do CPC, ao não proceder à divulgação do Plano, designadamente, através do seu *site* da internet.

O Plano é redutor, quer na caracterização da entidade, pela insuficiente elencagem das suas atribuições e competências, quer na descrição dos seus recursos humanos e na efetiva previsão dos inerentes meios técnicos e financeiros.

O Município incluiu naquele documento algumas áreas e atividades de risco, tendo, em cada um dos casos, sido descritos os riscos de forma clara, possibilitando a sua perceção e identificação das respetivas situações e alinhados numa escala de probabilidade de ocorrência/gravidade de consequência/grau de risco, mas sem serem classificados quanto à sua gravidade.

⁵⁰ Conforme despacho do Senhor Inspetor Geral n.º 9/2010, de 13/abr/2010.

⁵¹ Aprovado por deliberação unânime da CMSJP de 20/jun/2013.

⁵² Publicada no DR, 2ª Série, em 22/jul.

As medidas previstas no Plano apresentam-se, porém, demasiado genéricas e não foi elaborado qualquer relatório a aferir o grau de implementação dessas medidas, cuja responsabilidade está cometida ao Gabinete de Apoio à Presidência (GAP).

Estava, ainda, prevista a elaboração de ações aleatórias de controlo da implementação do Plano, a cargo do GAP, que não foram realizadas.

(ANEXO 18)

A CMSJP, **no exercício do contraditório**, informou que foram dadas instruções aos Serviços, no sentido da implementação das recomendações formuladas pela IGF nesta temática, nos termos de despacho de que foi remetida cópia.

(ANEXOS 19)

3. CONCLUSÕES

Atenta a matéria atrás expandida, afigura-se pertinente relevar, em termos conclusivos, o seguinte:

3.1. EVOLUÇÃO E ESTRUTURA DE RECURSOS HUMANOS E DAS DESPESAS COM PESSOAL

3.1.1. As despesas com o pessoal, no quadriénio 2011/2014, no montante total de M€ 6,8, representaram 17% da despesa municipal e 29% da despesa corrente e registaram um decréscimo de cerca de 6,5% entre 2011 e 2014 – *vd. itens 2.1.1.1. a 2.1.1.6.*

3.1.2. No 1º trimestre de 2015, comparativamente com o período homólogo de 2014, o MSJP diminuiu as despesas com pessoal em €73.116, 31 o que corresponde a um decréscimo de 16,6% – *vd. item 2.1.1.7.*

3.1.3. Entre 2011 e 2014, o número de trabalhadores do Município de São João da Pesqueira, incluindo prestadores de serviços, aumentou de 112 para 114, estando incluídos neste último número 48 contratos de prestação de serviços e 15 contratos a termo resolutivo certo e incerto – *vd. item 2.1.2.*

3.1.4. O MSJP não cumpriu a obrigação de redução, em 2013, do nº de efetivos (trabalhadores), excedendo o seu limite legal em 4 trabalhadores, contrariamente aos dirigentes em que a redução foi observada. Porém, no ano de 2014, a redução prevista foi observada – *vd. item 2.1.3.*

3.2. LEGALIDADE DAS DESPESAS COM PESSOAL E AQUISIÇÕES DE SERVIÇOS

3.2.1. Foi celebrado um contrato de prestação de serviços sob a modalidade de avença por prazo superior a 3 anos, renovável por iguais períodos, sem ter sido fundamentada a derrogação do regime geral do prazo máximo de 3 anos – *vd. item 2.2.4.1.*

3.2.2. Para além da renovação do contrato anterior, foram celebrados outros contratos de aquisição de serviços, no montante global de € 70 454,69 (até 31 de agosto de 2015), sem que o órgão executivo tivesse emitido o necessário parecer prévio casuístico, nos termos das LOE 2011 a 2014,

A autarquia local terá aprovado a celebração/renovação dos referidos contratos no pressuposto errado de aquela renovação estar abrangida pelo parecer genérico aprovado anualmente pela Câmara Municipal, que, refira-se, face aos seus termos abrangentes, incluía, ainda que incorretamente, a maioria dos contratos de aquisição de serviços a celebrar pelo Município.

Assim, tendo em conta a pronúncia da autarquia local e a assunção clara da correção, para futuro, do procedimento adotado, não se justifica, a nosso ver, a adoção de quaisquer medidas tendo em vista a promoção de responsabilização em sede financeira pelas despesas realizadas nessas circunstâncias – *vd. itens 2.2.4.2. e 2.2.4.3.*

3.2.3. A autorização de trabalho extraordinário foi fundamentada em legislação revogada e essa fundamentação peca quanto à demonstração da situação excecional que justifica a sua realização - *vd. item 2.2.5.2.*

3.2.4. O registo da realização do trabalho extraordinário não estava a ser realizado nos termos dos requisitos estipulados na Portaria nº 609/2009, de 05/jun, designadamente, quanto à anotação de horas de início e termo do trabalho extraordinário, a aposição do visto do trabalhador imediatamente a seguir à prestação do trabalho, a indicação expressa do fundamento e os períodos de descanso compensatório - *vd. item 2.2.5.2.*

3.2.5. A atribuição do direito ao abono para falhas não foi objeto de reconhecimento expresso, em despacho fundamentado, para o efeito, nem reapreciada, nos termos legais, com a entrada em vigor da Lei n.º 64-A/2008, de 31/dez - *vd. item 2.2.5.3.*

3.2.6. Foi pago indevidamente abono para falhas, nas faltas e férias, num montante global de € 938,47 - *vd. item 2.2.5.3.*

3.2.7. O preenchimento dos boletins itinerários relativos a ajudas de custo e subsídio de transporte revelam insuficiências diversas no seu preenchimento, que inviabilizaram a validação da correção dos valores pagos - *vd. item 2.2.5.4.*

3.2.8. Não foi evidenciado o cumprimento, por vereador em regime de permanência, da obrigação de envio ao Tribunal Constitucional da declaração de inexistência de incompatibilidades ou impedimentos - *vd. item 2.2.7.1.*

3.2.9. Um vereador em regime de permanência, no mandato 2009/2013, a exercer atividade privada de forma continuada não cumpriu, por sua vez, a obrigação de comunicação dessa situação à AM - *vd. item 2.2.7.1.*

3.2.10. Pagamento indevido de remunerações ao eleito local em regime de permanência, com o n.º mecanográfico 1010, no montante global de € 64 351,14, com referência aos anos de 2010 a 2013, pelo desempenho de funções de vereador em regime de permanência com o exercício simultâneo, continuado e remunerado de funções em sociedade comercial por quotas *vd. item 2.2.7.2.*

3.2.11. Os processos de autorização de exercício de funções, em acumulação, por parte dos trabalhadores apresentam deficiente instrução, designadamente, pela insuficiente fundamentação dos requerimentos apresentados, quer ao nível da caracterização das atividades a desenvolver, quer quanto ao enquadramento factual da sua realização - *vd. item 2.2.8.*

3.3. APLICAÇÃO DAS MEDIDAS DE CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL – REDUÇÃO REMUNERATÓRIA

3.3.1. Na aplicação das reduções remuneratórias foram detetadas algumas incorreções no abono das remunerações dos eleitos locais, membros do GAP e outros trabalhadores, no montante global de € 66 902,47 (considerando a situação descrita no ponto 3.2.10.), € 73,27 e € 1 744,05, respetivamente. Foram também abonados por defeito € 1 345,55 - *vd. itens 2.2.9.1. a 2.2.9.4.*

3.3.2. Não se encontram instituídos procedimentos de controlo tendo em vista a prevenir a adequada aplicação da redução remuneratória, no que respeita ao pagamento de remunerações a trabalhadores e eleitos locais em regime de permanência e de senhas de presença aos Vereadores em regime de não permanência e aos membros da AM, nas situações em que desempenhem cumulativamente funções remuneradas noutras entidades públicas - *vd. item 2.2.9.3.*

3.3.3. A autarquia local não aplicou as reduções remuneratórias previstas nas LOE de 2011 a 2014, a que estavam sujeitas algumas aquisições de serviços, na sua maioria avulsos, celebradas com o mesmo fornecedor, de que resultou a sua contratação por valor superior ao legal no montante de € 8 156,41, com referência a um conjunto de 88 aquisições de serviços.

Tendo em conta o compromisso da autarquia local em regularizar essas situações, o facto de se tratar de aquisições avulsas, de montantes reduzidos, e de ter adotado prontamente as recomendações feitas pela IGF, não se justifica, a nosso ver, a adoção de quaisquer medidas tendo em vista a eventual responsabilização em sede financeira pelas despesas pagas a mais, nessas circunstâncias - *vd. item 2.2.9.7.*

3.4. CONTRIBUIÇÕES DA ENTIDADE E DESCONTOS OBRIGATÓRIOS E CONTABILIZAÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL

3.4.1. Não foram detetadas irregularidades ao nível das contribuições e descontos obrigatórios para as diversas entidades - *vd. item 2.2.10.*

3.4.2. A contabilização das despesas com pessoal na conta 27.3.2., não abrangeu a integralidade dos custos incorridos em ano anterior àquele em que foram pagos e as despesas relativas a contrato de prestação de serviços, na modalidade de avença, foram incorretamente registadas, no ano de 2011, na rubrica 02.02. da classificação orçamental, em vez da rubrica 01.01.07 - *vd. item 2.2.11.*

3.5. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO RELATIVA AO PESSOAL E OBRIGAÇÃO LEGAL DE REPORTE À DGAL

A informação vertida no Balanço Social, relativa a algumas despesas de pessoal, apresentava algumas divergências quando confrontada com o conteúdo dos documentos contabilísticos do MSJP, que foram devidamente justificadas em contraditório - *vd. item 2.3.*

3.6. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

3.6.1. A Norma de Controlo Interno apresenta insuficiências de normas e regras quanto aos procedimentos de gestão de recursos humanos e na realização das despesas com o pessoal. Este regulamento encontra-se também desatualizado e desajustado, face às modificações introduzidas à estrutura orgânica dos Serviços da autarquia e ao atual regime jurídico das autarquias locais - *vd. item 2.4.1.1.*

3.6.2. O ROSM mostra-se igualmente desatualizado, face ao regime jurídico das autarquias locais - *vd. item 2.4.1.1.*

3.6.3. Subsistem fragilidades ao nível do sistema de controlo interno, na área de recursos humanos, de que se destacam as seguintes, para além de outras evidenciadas por algumas das conclusões atrás apresentadas - *vd. item 2.4.1.2. a 2.4.1.5.:*

- Inexistência de regulamento respeitante à duração/horário de trabalho dos trabalhadores;
- Insuficiências no controlo de assiduidade implementado, no que se refere à sua materialização e à sua abrangência a todos os trabalhadores;
- Ausência de procedimentos estruturados/critérios para a atribuição de telemóvel; e
- Omissão de mecanismos de controlo no que respeita à utilização das viaturas municipais.

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

3.7.1. O PGRCIC apesar de prever um conjunto de medidas destinadas a prevenir riscos de corrupção e infrações conexas, não foi objeto de qualquer relatório sobre a monitorização e aplicação desse Plano - *vd. item 2.4.2.*

3.7.2. As medidas previstas no Plano, apresentam-se, também, demasiado genéricas - *vd. item 2.4.2.*

3.7.3. O Município não apresenta evidências quanto ao cumprimento das Recomendações n.ºs 1/2009 e 1/2010, ambas do CPC, relativas, respetivamente, ao envio do Plano às diversas entidades e à sua publicitação, designadamente no *site* da autarquia local - *vd. item 2.4.2.*

4. RECOMENDAÇÕES

Face ao anteriormente relatado e tendo em conta o teor das conclusões antecedentes, recomenda-se aos órgãos do Município de São João da Pesqueira o seguinte:

- A)** Que a CM nas prestações de serviços com prazo de validade superior a 3 anos fundamente, nos termos legais, a derrogação do regime geral do prazo máximo de 3 anos de validade – *vd. item 3.2.1.*
- B)** Que a CMSJP declare a nulidade da renovação do contrato de prestação de serviços referido no item anterior, em execução, informando a IGF em relação a essa decisão, no âmbito do exercício do contraditório – *vd. item 3.2.2.*
- C)** Que a decisão de contratar ou renovar aquisições de serviços seja sistematicamente precedida da emissão pela CMSJP de parecer prévio casuístico, nos termos legais, sob pena da sua nulidade e da ilegalidade das respetivas despesas – *vd. item 3.2.2.*
- D)** Que a autorização de trabalho extraordinário seja sempre fundamentada ao abrigo do quadro legal em vigor nessa data e só depois de ser demonstrado tratar-se de situação excecional que justifica a sua realização – *vd. item 3.2.3.*
- E)** Que a autarquia promova o registo do trabalho extraordinário, de modo a que forneça informação detalhada conforme legalmente estabelecido – *vd. item 3.2.4.*
- F)** Que seja reapreciada pelo Senhor Presidente da CM a atribuição do direito ao abono para falhas pelo PCM, de acordo com o atual enquadramento legislativo – *vd. item 3.2.5.*
- G)** A Câmara Municipal deverá promover a reposição das verbas pagas indevidamente a título de abono para falhas e informar a IGF sobre as medidas tomadas nesse sentido – *vd. item 3.2.6.*
- H)** Que a CMSJP promova medidas no sentido de serem corrigidas, no futuro, as várias insuficiências detetadas no preenchimento dos boletins itinerários relativos a ajudas de custo e subsídio de transporte – *vd. item 3.2.7.*
- I)** Que a CMSJP promova a informação a prestar pelos Serviços aos eleitos locais em regime de permanência sobre a obrigação destes comunicarem, sendo caso disso, o exercício continuado de outras atividades públicas ou privadas à Assembleia Municipal, no início do mandato ou antes do início cumulativo daquelas atividades – *vd. item 3.2.9.*
- J)** Os Serviços da autarquia deverão assegurar, nos pedidos de acumulação de funções por trabalhadores, a sua fundamentação nos termos exigidos legalmente – *vd. item 3.2.11.*
- K)** Que a CMSJP promova a reposição das verbas abonadas indevidamente aos

- eleitos locais, membros do GAP e trabalhadores, informando a IGF, no âmbito do exercício do contraditório, das diligências adotadas nesse sentido e dos resultados obtidos – *vd. itens 3.2.10. e 3.3.1.*
- L)** A autarquia local deverá informar os organismos onde os eleitos locais exerçam outras funções públicas, sendo caso disso, sobre as verbas pagas a esses eleitos locais, de modo a que aqueles organismos possam determinar e aplicar a adequada taxa de redução sobre as respetivas remunerações – *vd. item 3.3.2.*
- M)** Que a Câmara Municipal assegure a aplicação sistemática das reduções remuneratórias, previstas legalmente, sobre os contratos de aquisição de serviços e promova, se possível, a regularização dos contratos em questão, informando a IGF sobre os resultados das medidas tomadas nesse sentido – *vd. item 3.3.3.*
- N)** A CMSJP deverá promover junto dos Serviços de Contabilidade a relevação na adequada conta dos custos com pessoal incorridos em ano anterior àquele em que as respetivas despesas forem pagas, bem como a adequada contabilização em termos orçamentais das despesas com os contratos prestações de serviços em regime de avença e de tarefa – *vd. item 3.4.2.e 3.4.3.*
- O)** Que o Município promova a atualização do regulamento do sistema de controlo interno, de modo a que se coadune com o quadro legal e regulamentar vigentes – *vd. item 3.6.1.*
- P)** Que a autarquia promova a alteração do ROSM com vista a ajustá-lo à legislação em vigor, nomeadamente, a Lei 75/2013, de 12/set – *vd. item 3.6.2.*
- Q)** Que a CMSJP promova a aprovação regulamentação sobre o horário de trabalho – *vd. item 3.6.3.*
- R)** Que a CMSJP diligencie no sentido de ser assegurado o adequado controlo de assiduidade de todos os trabalhadores – *vd. item 3.6.3.*
- S)** Que a CMSP aprove regulamentação relativa à atribuição, utilização e controlo de aparelhos de comunicações móveis, bem como em matéria de afetação/utilização de viaturas municipais e controlo dessa utilização – *vd. item 3.6.3.*
- T)** Que a CMSJP assegure a monitorização do PGRIC e a elaboração de relatórios anuais sobre a sua monitorização e aplicação, sem prejuízo de uma maior concretização das medidas previstas naquele Plano para prevenir os respetivos riscos – *vd. item 3.7.1. e 3.7.2.*
- U)** Que a CMSJP envie cópia do PGRIC às diversas entidades e publicite esse Plano, nos termos previstos – *vd. item 3.7.3.*

5. PROPOSTAS

Face ao que antecede propõe-se:

5.1. A remessa deste Relatório e respetivos Anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de São João da Pesqueira, 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 n.º 2 do artigo 35.º da Lei 75/2013, de 12/set; e

5.2. Que a Câmara Municipal, no prazo de 60 dias, a contar da data da receção deste relatório, informe a IGF sobre o estado de implementação das recomendações efetuadas, juntando evidência documental, nos casos em que tal se justifique, nos termos previstos no artigo 22.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado pelo Despacho 6387/2010, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, de 5/abr/2010, publicado no DR II Série de 12/abr.

A Equipa,

O Inspetor
Assinado de forma digital
por FERNANDO ERICO
RODRIGUES MARTINS
Dados: 2016.01.04
18:19:45 Z

Chefe de Equipa
ANTÓNIO MANUEL
DE MOURA
FERNANDES PEGA
2016.01.04 18:07:57
Z

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Evolução das Despesas com Pessoal – 2011/2014
Anexo 2	Execução orçamental da despesa com pessoal e aquisições de serviços - 2011/2014
Anexo 3	Indicadores Orçamentais – 2011/2014
Anexo 4	Evolução das Despesas com Pessoal – análise comparativa entre o 1.º trimestre do ano de 2014 e o 1.º trimestre do ano de 2015
Anexo 5	Análise do Balanço Social – Estrutura dos trabalhadores por relação jurídica/cargo/carreiras – anos 2011 a 2014
Anexo 6	Análise do Balanço Social - Admissões e saídas de pessoal – anos 2011/2014
Anexo 7	Cálculo das reduções remuneratórias – Aquisições de serviço - 2011
Anexo 8	Cálculo das reduções remuneratórias – Aquisições de serviço - 2012
Anexo 9	Cálculo das reduções remuneratórias – Aquisições de serviço - 2013
Anexo 10	Cálculo das reduções remuneratórias – Aquisições de serviço - 2014
Anexo 11	Cálculo dos valores indevidamente pagos a título de abono para falhas – 2010 a 2014
Anexo 12	Cálculo dos valores indevidamente pagos a título de remunerações e despesas de representação – nov/2009 e dez/2009
Anexo 13	Cálculo das reduções remuneratórias – Eleitos locais e membros do GAP – jan/2010 a dez/2010
Anexo 14	Cálculo das reduções remuneratórias – Eleitos locais, membros do GAP e trabalhadores – jan/2011 a dez/2011
Anexo 15	Cálculo das reduções remuneratórias – Eleitos locais, membros do GAP e trabalhadores – jan/2012 a dez/2012
Anexo 16	Cálculo das reduções remuneratórias – Eleitos locais, membros do GAP e trabalhadores – jan/2013 a dez/2013
Anexo 17	Cálculo das reduções remuneratórias – Eleitos locais, membros do GAP e trabalhadores – jan/2014 a dez/2014
Anexo 18	Apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
Anexo 19	Procedimento de Contraditório Institucional Formal – Resposta da entidade auditada