

Auditoria ao Município de Pinhel Controlo dos Recursos Humanos

A atuação do Município, no domínio das despesas com pessoal, respeitou os princípios da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira?

Relatório n.º 2016/1644

Independência

InteGridade

ConFiança

PARECER:

Concordo.
Sublinho que a auditoria ao Município de Pinhel permitiu detetar diversas insuficiências e irregularidades no âmbito da assunção e do pagamento das despesas com o pessoal.
À consideração do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

Subinspetora-Geral
Assinado de forma digital por
ANA PAULA PEREIRA COSME
FRANCO BARATA SALGUEIRO
Dados: 2017.02.13 18:10:50 Z

Concordo com o presente relatório, designadamente com as conclusões e recomendações (Ponto 3.), bem como com as propostas formuladas (Ponto 4.).
À consideração superior.

Chefe de equipa com direção
de projeto
Assinado de forma digital por
MARLENE LOPES FERNANDES
Dados: 2017.02.13 17:55:09 Z

DESPACHO:

Concordo.
Observa-se que o controlo dos RH deixou de constituir objeto autónomo de ações inspetivas.
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, atento o proposto no ponto 4, pág. 30.

O Inspetor-Geral,


Digitally signed by VÍTOR
MIGUEL RODRIGUES BRAZ
Date: 2017.03.31 19:30:01 +01'00'

RELATÓRIO N.º 2016/1644

PROCESSO N.º 2014/235/A5/998

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE PINHEL - CONTROLO DOS RECURSOS HUMANOS

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente auditoria foi realizada com a finalidade de confirmar se o Município de Pinhel, no domínio das despesas com pessoal, respeitou os princípios da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira. De acordo com as evidências obtidas, a sua análise e avaliação e o exercício do procedimento de contraditório institucional (vd. Anexos 1 a 17), as **principais conclusões** são, em síntese, as seguintes:

- | | |
|---|---|
| <p>1.1. A despesa com pessoal, no triénio 2011/2013, ascendeu a € 8 093 368 e representou, em média, 24% da despesa municipal. Registou um decréscimo de 1,8% e, naquele montante, assumiram especial relevância as remunerações certas e permanentes, cujo peso foi de 80% do total, embora tenham diminuído 3,5% nos anos de referência.</p> | <p>Despesa com pessoal: M€ 8</p> |
| <p>1.2. Ao invés, no primeiro semestre de 2014, aumentaram as despesas com as remunerações certas e permanentes, verificando-se que a despesa com “Pessoal em regime de tarefa ou avença” aumentou 226,4%, por comparação com o período homólogo de 2013.</p> | <p>Aumento da despesa com pessoal no primeiro semestre de 2014</p> |
| <p>1.3. Identificaram-se insuficiências e irregularidades no que respeita à fundamentação, autorização prévia e controlo dos cálculos das remunerações (nº e valor/hora) pagas a título de trabalho extraordinário e no processamento dos abonos de ajudas de custo e subsídio de transporte.</p> | <p>Deficiências: trabalho extraordinário e processamento de ajudas de custo e subsídio de transporte</p> |
| <p>1.4. Os contratos destinados ao desenvolvimento de AEC - Atividades de Enriquecimento Curricular e atividades de animação e de apoio à família foram indevidamente qualificados como “contratos de avença”, quando deveriam ter assumido a forma de contratos a termo resolutivo certo, a tempo integral ou parcial, o que altera a natureza e significado dos dados reportados no SIIAL.</p> | <p>Não observância do regime legal aplicável aos contratos de AEC</p> |
| <p>1.5. Verificámos que não foi aplicada a taxa de redução remuneratória, prevista na LOE de 2012, e/ou que foram incorretamente aplicadas as taxas de redução de remunerações, noutras situações, o que originou a existência de pagamentos indevidos que, entretanto, foram objeto de regularização. Apurámos, ainda, a indevida redução de remunerações aos eleitos locais, tendo-lhes sido pago a menos um total de € 10 315.</p> | <p>Incorreta aplicação das taxas de redução de remunerações</p> |
| <p>1.6. O processamento e entrega das retenções e descontos obrigatórios incidentes sobre a remuneração dos trabalhadores, em matéria de ADSE, CGA, SS, IRS e Sobretaxa de IRS de 2013, mostram-se tempestivos, mas evidenciaram erros, embora materialmente pouco relevantes.</p> | <p>Erros de processamento de descontos obrigatórios</p> |
| <p>1.7. O Regulamento de Controlo Interno, em vigor no MP, data de 2013 e não foi objeto de revisão, apesar das alterações organizacionais e legislativas, entretanto ocorridas, pelo que não constitui um adequado instrumento de controlo e de gestão da atividade municipal, uma vez que não tem aderência à realidade.</p> | <p>Regulamento de controlo interno desatualizado</p> |
| <p>1.8. O sistema de controlo interno evidencia várias fragilidades, designadamente, a ausência de controlo regular das aplicações e ambiente informático, o desrespeito pelo princípio da segregação de funções, a ausência de mecanismos de controlo que permitam aferir a existência de eleitos locais, trabalhadores ou prestadores de serviços, na situação de pensionistas, reformados ou reservistas beneficiários da CGA, SS ou outras entidades e a insuficiência de mecanismos que assegurem uma adequada articulação entre os serviços de recursos</p> | <p>Sistema de controlo interno: insuficiências diversas</p> |

humanos e a contabilidade.

- 1.9. O **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas** (PGRCIC) não prevê quaisquer mecanismos de monitorização e revisão que se ajustem à dinâmica organizacional do Município, nem se revela coerente nem consistente com a Norma de Controlo Interno em vigor.

PGRCIC incoerente e inconsistente face à norma de controlo interno e sem mecanismos de monitorização e revisão

2. As **principais recomendações** formuladas à Câmara Municipal de Pinhel são as seguintes:

- a) A adequada e tempestiva fundamentação para a realização de trabalho extraordinário e a introdução de mecanismos de controlo interno eficazes, tais como conferências e validações periódicas, quanto às condições de prestação e remuneração respetivas, bem como o rigor e integral preenchimento dos comprovativos de deslocações que conferem direito a ajudas de custo e subsídio de transporte.
- b) A adoção de um controlo rigoroso quanto à qualificação jurídica dos contratos de prestação de serviços, nomeadamente em matéria de atividades de enriquecimento curricular e de atividades de animação e de apoio à família, através da celebração de contratos de trabalho a termo resolutivo, a tempo integral ou parcial.
- c) A adoção de procedimentos de controlo que permitam aferir se os eleitos locais em regime de permanência e meio tempo e se trabalhadores ou prestadores de serviços a título individual ou através de empresas de trabalho temporário, se encontram simultaneamente na situação de pensionistas, reformados ou reservistas beneficiários da CGA, SS ou outras entidades, de modo a obviar situações de pagamentos indevidos.
- d) Que sejam desencadeados, com carácter de regularidade, procedimentos de controlo dos *outputs* das aplicações informáticas, na área de gestão de recursos humanos, designadamente, em matéria de registo de assiduidade, realização de trabalho extraordinário, acumulação de funções e de deslocações e estadas ao serviço da autarquia face ao processamento de subsídio de refeição e demais remunerações e suplementos remuneratórios pagos.
- e) A alteração da Norma de Controlo Interno de modo a corrigir as situações identificadas na auditoria, mediante a definição de circuitos de controlo e a identificação de responsáveis ajustados à atual estrutura orgânica dos serviços e a inclusão de medidas específicas destinadas a reforçar a articulação entre os serviços que têm a seu cargo os recursos humanos e a área financeira, devendo ser efetivamente observado o princípio da segregação de funções.
- f) A revisão do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, de forma a adequá-lo à atual estrutura municipal e ao quadro legislativo em vigor e a monitorização regular da sua implementação.

Principais
recomendações

ÍNDICE

1.	INTRODUÇÃO	6
1.1	Fundamentos e objetivos	6
1.2	Âmbito.....	6
1.3	Metodologia	7
1.4	Contraditório	7
2.	RESULTADOS DA AUDITORIA	8
2.1	Análise da estrutura e evolução da despesa com recursos humanos	8
2.2	Legalidade das despesas com pessoal.....	12
2.3	Aplicação das medidas de contenção da despesa pública	21
2.4	Retenções e descontos obrigatórios.....	23
2.5	Cumprimento das obrigações de prestação de informação e fiabilidade da informação	24
2.6	Avaliação do sistema de controlo interno e PGRCIC	25
3.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	27
4.	PROPOSTAS.....	30
	LISTA DE ANEXOS	31

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

€	Euro
AAAF	Atividades de animação e de apoio à família
ADSE	Direção-Geral de Proteção Social dos Trabalhadores da Administração Pública
AEC	Atividades extracurriculares
AIRC	Associação de Informática da Região Centro
AM	Assembleia Municipal
Art.	Artigo
CC da PGR	Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CCDR-C	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro
CEJUR	Centro Jurídico da Presidência do Conselho de Ministros
Cfr.	Conforme ou confronto
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CM	Câmara Municipal
CMP	Câmara Municipal de Pinhel
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
EEL	Estatuto dos Eleitos Locais
EEM	Entidade Empresarial Municipal
ETA	Estação de tratamento de água
GAEL	Gabinete de Apoio aos Eleitos Locais
i.e.	Isto é
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IRS	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
LAL	Lei das Autarquias Locais
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LVCR	Lei de vínculos, carreiras e remunerações
M€	Milhões de euros
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MP	Município de Pinhel
NCI	Norma de Controlo Interno
p.p.	Pontos percentuais
PCM	Presidente da Câmara Municipal
RCTFP	Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas
SCA	Sistema de Contabilidade Autárquica
SEAE	Secretário de Estado da Administração Escolar
SGP	Sistema de Gestão de Pessoal
SIOE	Sistema de Informação da Organização do Estado
SS	Segurança Social
STAL	Sindicato dos Técnicos da Administração Local
TdC	Tribunal de Contas
Un.	Unidade
UOAF	Unidade Orgânica de Administração e Finanças

1. INTRODUÇÃO

1.1 Fundamentos e objetivos

A presente auditoria foi realizada em cumprimento do Plano de Atividades (PA) da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) e enquadra-se no projeto “Contribuir para a melhoria da legalidade e da qualidade da despesa, em matéria de contratação pública e da gestão dos recursos humanos na Administração Local” e tem como finalidade o controlo dos recursos humanos na Administração Local Autárquica.

A auditoria teve como objetivo geral proceder ao controlo e avaliação da atuação do Município de Pinhel (MP) no domínio das despesas com pessoal, na perspetiva da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira dos recursos públicos envolvidos, considerando, em particular, os seguintes objetivos específicos:

- ✓ Analisar a estrutura e evolução da despesa com pessoal, bem como dos recursos humanos do Município, tendo em conta as atividades desenvolvidas diretamente pelos serviços municipais;
- ✓ Concluir sobre a legalidade e regularidade das acumulações de funções, bem como das despesas com remunerações, suplementos e outros pagamentos ao pessoal, incluindo prestações de serviços em regime de avença e tarefa, com pessoas singulares ou coletivas, e, designadamente, as medidas restritivas em termos de admissão de pessoal, incluindo prestações de serviços, e das valorizações remuneratórias;
- ✓ Confirmar a aplicação das reduções incidentes sobre as remunerações dos eleitos locais e trabalhadores, bem como sobre ajudas de custo e subsídios de transporte;
- ✓ Controlar a legalidade e regularidade, incluindo os prazos de entrega, das retenções e descontos obrigatórios incidentes sobre as remunerações pagas, bem como das contribuições obrigatórias da responsabilidade da autarquia;
- ✓ Verificar o cumprimento, pela autarquia local, das obrigações de remessa à DGAL da informação relativa ao pessoal, bem como da fiabilidade da informação prestada;
- ✓ Avaliar o sistema de controlo interno na área do pessoal e, em especial, os procedimentos de controlo instituídos.

Além dos objetivos descritos, foi também finalidade da presente ação proceder à apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da autarquia, nos aspetos especialmente relacionados com as despesas com pessoal.

1.2 Âmbito

A auditoria incidiu sobre o Município de Pinhel, com particular destaque nos serviços responsáveis pelos recursos humanos e pelas aquisições de serviços a pessoas singulares, na modalidade de tarefa e avença.

O período temporal abrangido pela ação reportou-se ao triénio 2011/2013¹, e, relativamente a diversas matérias, abrangeu o final do ano de 2014.

1.3 Metodologia

A execução da presente auditoria teve como referenciais os procedimentos de controlo previstos no “Guião de Controlo das Despesas com Pessoal nas Autarquias Locais”², que implicaram, designadamente:

- ✓ Levantamento e análise preliminar da informação financeira e outra relevante para a auditoria (procedimentos e circuitos administrativos, financeiros e contabilísticos);
- ✓ Levantamento do universo a auditar e análise preliminar do sistema de controlo interno instituído, incluindo a identificação dos procedimentos utilizados e dos respetivos intervenientes;
- ✓ Seleção das amostras nas áreas auditadas;
- ✓ Realização de testes de conformidade e substantivos, envolvendo, nomeadamente, os procedimentos relativos à realização de despesas com pessoal e aos respetivos pagamentos, bem como a verificação das retenções, dos descontos e contribuições obrigatórias.

Os principais referenciais de análise considerados na execução da presente ação foram, fundamentalmente, o quadro legal, regulamentar e contratual aplicável, o sistema de controlo interno e as normas e boas práticas.

As técnicas de auditoria utilizadas consistiram, especialmente, no tratamento e análise de dados de natureza administrativa, financeira e contabilística, na aplicação de questionários e na realização de entrevistas informais.

1.4 Contraditório

Nos termos do disposto no art.º 12º (princípio do contraditório) do DL n.º 276/2007, de 31 /de julho e dos art.ºs 19.º e 20.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF³, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Pinhel, através do envio, em 18/10/2016, de um projeto de relatório.

A resposta da Autarquia consta do documento integrado no processo como Anexo 17 - “Procedimento de Contraditório Formal - Resposta da Entidade Auditada”, resultando da sua análise que a Câmara Municipal concordou, total ou parcialmente, com a maioria das asserções, conclusões e recomendações. O contraditório apresenta justificações para algumas situações detetadas e identifica diversas medidas já implementadas, com vista a cumprir as recomendações formuladas.

¹ Sem prejuízo de serem verificados dados de 2010 para aferição de alguns aspetos de legalidade da despesa, nomeadamente em matéria de contratos de prestação de serviços.

² Constante da Informação n.º 1106/2011, e revisto através da Informação n.º 105/2013, aprovada por despacho do IGF, de 05/02.

³ Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 05/05, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, 2ª. Série, de 12/04.

Tendo em conta os argumentos apresentados pela autarquia, a reanálise das matérias controvertidas levou a IGF a manter a generalidade das conclusões e recomendações. Não obstante, introduzimos nos pontos específicos do relatório os aspetos que, por revelarem informações, dados novos ou complementares ou divergências de entendimento relevantes justificam a sua inclusão neste documento.

2. RESULTADOS DA AUDITORIA

2.1 ANÁLISE DA ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DA DESPESA COM RECURSOS HUMANOS

2.1.1 Estrutura e evolução da despesa

No triénio de 2011/2013, a despesa com pessoal⁴, no montante de € 8 093 368, representou, em média, 24% da despesa municipal e 36% da despesa corrente, tendo-se verificado um decréscimo de 1,8% (€ 50 338), conforme ilustra o quadro seguinte:

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

DESIGNAÇÃO		MONTANTES (€)			TOTAL (€)	VARIÇÃO DA DESPESA NO TRIÉNIO	
		2011	2012	2013		(5) = (3-1) (€)	%
		(1)	(2)	(3)	(4) = (1+2+3)		
DESPESA TOTAL PAGA (DT)	a)	12 337 455	11 870 969	10 015 849	34 224 273	- 2 321 606	-18,8%
DESPESA CORRENTE PAGA (DC)	b)	7 478 327	7 674 458	7 455 994	22 608 778	- 22 333	-0,3%
DESPESAS COM PESSOAL	c)	2 816 853	2 510 001	2 766 514	8 093 368	- 50 338	-1,8%
PESO DAS DESPESAS COM PESSOAL	(DT)	23%	21%	28%	24%		
	c) / a)						
	(DC)	38%	33%	37%	36%		
	c) / b)						

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

ANEXOS 1 E 2

A **diminuição** da despesa com pessoal teve especial destaque **entre os anos 2011 e 2012 (11%)** e registou um **aumento significativo, entre 2012 e 2013, de 10%** (ao passar de € 2 510 001 para € 2 766 514), **embora se tenha verificado, no triénio, como já referido, um decréscimo de 1,8%**.

A tendência decrescente ocorreu na **generalidade das rubricas de remunerações certas e permanentes**, sendo, no entanto, de assinalar a evolução registada quanto às remunerações pagas ao **peçoal em regime de tarefa e avença**, que registaram um aumento entre 2011/2012 de € 18 044 (93%), regressando a montantes de 2011, em 2013 (€ 19 483; 0,11%). As **despesas com pessoal em qualquer outra situação** evidenciaram um **aumento acentuado, entre 2012 e 2013, de € 21 240 (39%)**, tendo variado **positivamente, entre 2011 e 2013, em € 7 986 (11%)**.

ANEXO 1, INDICADORES 2, 3, 4, 6 E 29 E ANEXO 2

⁴ As despesas com pessoal incluem todos os pagamentos efetuados aos eleitos locais e aos trabalhadores detentores de uma relação jurídica de emprego público, independentemente da respetiva modalidade, bem como as prestações de serviços relativas a tarefas e avenças.

As **despesas com a segurança social, no total das despesas com pessoal, representaram 18%** e, apesar de terem reduzido € 30 552 (6,5%) de 2011 para 2012, aumentaram € 64 695 (14%), no triénio.

ANEXO 1 INDICADOR 63 E **ANEXO 2**

No mesmo período, **2% do total da despesa com pessoal respeitou a abonos variáveis e eventuais**, a que correspondeu o montante de € 176 939, tendo registado um decréscimo sucessivo entre 2011/2012 e 2012/2013 de, respetivamente, 25% e 27%, a que correspondeu **uma diminuição de 45,3%**, passando de € 76 918 para € 42 067, entre 2011 e 2013.

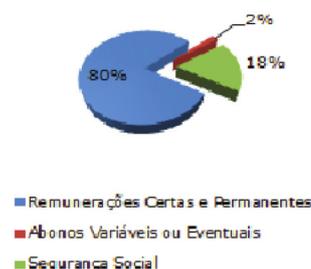
ANEXO 1 INDICADOR 47 E **ANEXO 2**

Se atendermos ao peso das grandezas que compõem as despesas com pessoal, verificamos o predomínio das remunerações certas e permanentes, seguidas das contribuições para a segurança social, assumindo os abonos variáveis ou eventuais um valor relativamente diminuto (cfr. gráficos infra).

GRÁFICO 1 – ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DA DESPESA DE PESSOAL (2011/2013)



GRÁFICO 2 – PESO DAS COMPONENTES DAS DESPESAS COM PESSOAL (TRIÉNIO)



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

ANEXOS 1 A 3

Do total das despesas com pessoal (M€ 8), assumiram especial relevância as relativas às **remunerações certas e permanentes**, ao representarem, no referido período temporal, aproximadamente **80%** daquele total, tendo respeitado, na sua maioria (**71,60%**)⁵, a remunerações do pessoal em regime de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado e 9,13% a remunerações do restante pessoal.

ANEXOS 1, INDICADOR 2 E **ANEXO 3**, INDICADORES 3, 9 E 10

A análise de alguns **indicadores orçamentais** revela a seguinte evolução em matéria de despesas com pessoal, no triénio 2011/2013:

- ✓ A **despesa com pessoal per capita diminuiu**, passando de € 293 para € 287 (-1,79 %);
- ✓ O **custo médio de cada trabalhador** (incluindo avenças e tarefas), em função da despesa com

⁵ Representativas, no triénio, de 57,35% da despesa total com pessoal (cfr. Indicador 7 do **ANEXO 3**).

peçoal, **aumentou de € 18 532, em 2011, para € 19 079, em 2013** (variação de 2,95 %);

- ✓ Igual tendência se registou na relação **número de habitantes/trabalhador** do Município, que **subiu de 63 para 66**, no mesmo período (variação de 4,83 %), sendo tal impacto devido à rigidez da população residente; e
- ✓ Não existiu qualquer trabalhador afeto à educação no total de trabalhadores ao serviço do Município.

ANEXO 3, EM ESPECIAL, OS INDICADORES 11 A 13 E 16

A evolução das **despesas com pessoal registada no 1º semestre de 2014 comparativamente com período homólogo de 2013**, evidenciou um aumento de € 192 353 (cerca de 14%), com especial incidência nas **remunerações certas e permanentes**, em que o acréscimo total foi de 11,2%, sendo de assinalar o acréscimo de 226,4% verificado na rubrica “Pessoal em regime de tarefa ou avença” e o registado relativamente a “Subsídios de férias e de Natal – Pessoal em qualquer outra situação” (1 005%).

Na despesa com **abonos variáveis e eventuais**, cujo aumento total foi de 112,8%, as subidas mais significativas surgiram nas rubricas “Outros suplementos e prémios” (6 156%) e “Indemnizações por cessação de funções” (80,1%).

Na despesa com a **segurança social**, que registou no período em causa um aumento total de 21%, as subidas mais expressivas ocorreram nas rubricas relativas a encargos com a saúde (58%) e a contribuições para a segurança social – Outros (1 425%).

ANEXO 4

2.1.2 Organização e estrutura dos serviços do Município

No triénio 2011/2013, ocorreram duas revisões da organização e estrutura dos serviços do Município e do respetivo regulamento, sendo aprovadas pela AM em 29/04/2010 e 17/12/2012⁶, respetivamente.

No mesmo período, foram praticados atos de distribuição de funções e de delegação de competências, na área de gestão de recursos humanos, os quais, analisados, não suscitaram quaisquer questões de legalidade.

A 17/01/2014, entraram em vigor a reorganização e o novo regulamento dos serviços municipais, aprovados pela AM, em 27/12/2013⁷, tendo sido adotado, em substituição do modelo até então existente, de estrutura hierarquizada⁸, o modelo de **estrutura mista**, constituída por **duas unidades orgânicas flexíveis (divisões), sete subunidades orgânicas flexíveis, uma unidade orgânica** que integra **um dirigente intermédio de 3º grau** (Unidade orgânica de 3º grau de Administração e

⁶ Cfr. DR, 2ª série, N.º 95, de 17/05/2010, e DR, 2ª Série, N.º 3, de 4/01/2013.

⁷ Cfr. DR, 2ª Série, N.º 11, de 16/01/2014. Entretanto, foi efetuada nova alteração na estrutura orgânica da CM, pelo Despacho n.º 1320/2015, publicado no DR, 2ª Série, N.º 226, de 18/11/2015.

⁸ Constituída por uma unidade orgânica nuclear (departamento), três unidades orgânicas flexíveis (divisões) e várias subunidades orgânicas flexíveis.

Finanças), **uma equipa multidisciplinar** (dirigida por um chefe de equipa) e **sete gabinetes de apoio**.

A partir dessa data, a gestão de recursos humanos passou a caber à Unidade Orgânica de 3º Grau de Administração e Finanças (UOAF).

A aprovação da nova estrutura orgânica, em 2013, assegurou o cumprimento da obrigação de **redução do número dos dirigentes e de reporte à DGAL**, designadamente a prevista nos art.ºs 8º e 10º, em conjugação com o art.º 25º, todos da Lei 49/2012, de 25/08.

O Município **não observou**, contudo, a **obrigação de redução de trabalhadores em 2012**, embora a tenha **cumprido em 2013**, atento o previsto, respetivamente, nos **art.ºs 48º da Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2012⁹ e 65º da LOE/2013¹⁰**.

ANEXO 6

De acordo com o Balanço Social e informação complementar, apurou-se que o pessoal afeto ao MP (incluindo os contratos de tarefa e de avença e excluindo os eleitos locais), apresentava a seguinte distribuição em função da **relação jurídica de emprego**:

QUADRO 2 - EVOLUÇÃO DO Nº DE TRABALHADORES POR RELAÇÃO JURÍDICA DE EMPREGO (TRIÉNIO 2011/2013)

RELAÇÃO JURÍDICA	N.º DE TRABALHADORES			VARIÇÃO ENTRE 2011 E 2013 (%)
	2011	2012	2013	
Comissão de Serviço	1	1	1	0%
Contrato de Trabalho em Funções Públicas por Tempo Indeterminado	146	142	138	-5%
Contrato de Trabalho em Funções Públicas a Termo Resolutivo Certo	0	0	0	0%
Contrato de Trabalho em Funções Públicas a Termo Resolutivo Incerto	0	0	0	0%
Prestações de Serviço	2	0	0	-100%
Outras Situações	0	0	0	0%
TOTAL	149	143	139	6%

Fonte: Balanço Social do Município e informação complementar da UOAF

Constata-se que, no triénio, o número de trabalhadores e de prestadores de serviços **diminuiu cerca de 6%**, com especial incidência nos trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado.

No total de trabalhadores ao serviço da autarquia, em 2013, não considerando os prestadores de serviços (tarefa e avença), os assistentes operacionais predominavam, seguindo-se os técnicos superiores e os assistentes técnicos, representando, respetivamente, cerca de 51%, 25% e 21% do total de trabalhadores, tendo registado a seguinte **distribuição e evolução, por carreira**:

⁹ Lei n.º 64-B/2011, de 30/12, com as alterações sofridas.

¹⁰ Lei n.º 66-B/2012, de 31/12.

QUADRO 3 – EVOLUÇÃO DO Nº DE TRABALHADORES POR CARREIRA (TRIÉNIO 2011/2013)

CARGO/CARREIRA		N.º DE TRABALHADORES EM FUNÇÕES PÚBLICAS			VARIACÃO NO TRIÉNIO (%)
		2011	2012	2013	
DIRIGENTE	Superior	0	0	0	0%
	Intermédio	1	1	1	0%
CARREIRAS GFRATS	Técnico Superior	33	34	35	6%
	Assistente Técnico	28	28	29	4%
	Assistente Operacional	80	76	71	-11%
OUTRAS FUNÇÕES	Bombeiro	0	0	0	0%
	Informática	1	1	1	0%
	Púlica Municipal	0	0	0	0%
	Outros	3	3	2	0%
TOTAL		146	143	139	-5%

Fonte: Balanço Social do Município e informação complementar da UOAF

ANEXOS 5 E 6

2.2 LEGALIDADE DAS DESPESAS COM PESSOAL

2.2.1 Acumulações de funções e ou remunerações e pensões por eleitos locais

Não foi obtida evidência de que os membros da CM exercessem outras atividades de forma continuada que implicassem a obrigação de comunicação ao Tribunal Constitucional e Assembleia Municipal.

Apesar de, no atual mandato, um dos membros da CM¹¹ ser gerente de sete sociedades e deter participações sociais em algumas, o mesmo não se encontra abrangido por tal obrigação legal, uma vez que não exerce o cargo em regime de permanência ou de meio tempo, não sendo igualmente aplicável, às sociedades em causa, o disposto no art.º 8º, da Lei n.º 64/93, de 26/08, em matéria de impedimentos.

Verificou-se, ainda, que uma vereadora do atual Executivo¹², professora do ensino público, passou a exercer funções autárquicas, com início em 16/12/2013, em regime de meio tempo e em exclusividade, auferindo por essas funções, e em conformidade com a previsão legal, a remuneração de 50%.

Conforme declaração do PCM, de 6/10/2014, na qualidade de Presidente do Conselho de Administração da “Falcão Cultura, Turismo, Tempos Livres – Empresa Municipal de Gestão de Espaços Culturais, Desportivos e de Lazer”, vários eleitos locais, indicados nessa declaração, integraram os órgãos sociais da EEM, que está em processo de liquidação, não tendo, porém, auferido “(...) qualquer remuneração, senhas de presença, ajudas de custo ou despesas de representação”.

O vereador a tempo inteiro embora estivesse na situação de reformado da Segurança Social, não evidenciou ter feito perante a UOAF “qualquer opção pela remuneração ou pela pensão”. De acordo com informação, entretanto, prestada pelos serviços do MP, a situação foi

¹¹ Vereador

¹²

regularizada e reposta a pensão indevidamente auferida pelo eleito local.

2.2.2 Acumulações de funções e ou remunerações e pensões por trabalhadores

Dos 16 trabalhadores que estavam autorizados a exercer atividades privadas em acumulação com as suas funções ao serviço do Município, em novembro de 2010, e após reapreciação face ao art.º 28º da Lei 12-A/2008, de 27/02, na redação da Lei 34/2010, de 2/09, o PCM entendeu, em 22/11/2010, que 4 dos 16 pedidos autorizados não estavam “objetivamente” conformes e 2 careciam de “análise mais técnica”.

Em 5/01/2011, o PCM determinou, com vista à avaliação da conformidade legal das autorizações de acumulação existentes, que todos os trabalhadores autorizados a acumular entregassem novo pedido “mediante preenchimento e entrega de formulário disponível” para o efeito, os quais foram objeto de informação (Nº DAJ 163/11) pela CCDR, tendo, ainda, sido emitidos 6 pareceres por um advogado.

Resultou, deste processo, a autorização de acumulação de atividades de natureza privada, entre 1/01/2011 e 12/10/2013, a 6 trabalhadores. Em face da descrição dessas atividades e dos dados e elementos referidos pelos requerentes, entende-se que os pedidos foram autorizados com respeito pelo disposto nos art.ºs 28º e 29º da Lei 12-A/2008, de 27/02, com as alterações introduzidas pela Lei 34/2010, de 2/09.

Por despacho de 24/10/2013, o PCM revogou todas as autorizações de acumulações concedidas até essa data.

2.2.3 Recrutamento de trabalhadores, acréscimos remuneratórios e prémios de desempenho

A orçamentação e gestão das despesas com pessoal observaram o quadro legal aplicável designadamente, em matéria de especificação nas rubricas do classificador económico, especialização das despesas e observância da legislação aplicável em matéria de compromissos e pagamentos em atraso¹³.

Não foi verificada, no triénio, qualquer situação de incumprimento das normas legais de controlo do recrutamento de trabalhadores¹⁴, bem como de proibição de valorizações remuneratórias ou acréscimo remuneratório, designadamente através de alteração de posicionamento remuneratório ou de quaisquer outros atos¹⁵. Não vigoravam contratos de trabalho em funções públicas a termo resolutivo e nomeações transitórias, pelo que não se colocou a questão da sua renovação em 2013 nos termos do disposto no art.º 59º da LOE/2013.

As despesas com pessoal foram, a partir de fevereiro de 2012, objeto de compromisso mensal, em função dos fundos disponíveis^{16 e 17}.

¹³ Lei 8/2012, de 21/02 e DL 127/2012, de 21/06.

¹⁴ Cfr. art.º 9º, alterado pelas LOE 2012 e LOE/2013, e art.º 10º, ambos da Lei 12-A/2010, de 30/06, art.º 43º n.º 8 da LOE/2011, art.º 46º da LOE/2012 e art.º 66º da LOE/2013.

¹⁵ Cfr. art.º 24º da LOE/2011, alterado pela Lei 60-A/2011, de 30/11, art.º 20º da LOE/2012 e art.º 35º da LOE/2013.

¹⁶ Nos termos da Lei 8/2012, de 21/02, e do DL 127/2012, de 21/06.

2.2.4 Despesas de representação

Os montantes das despesas de representação dos eleitos locais no Município, à data da aplicação da Lei 12-A/2010, de 30/06, foram considerados, para o PCM, € 1 000,07 e, para os vereadores a tempo inteiro, € 533,37. Contudo, de acordo com o cálculo da DGAL, os montantes eram de, respetivamente, € 999,88 e € 533,27¹⁸.

Tendo por base os valores supra identificados, apurámos que a vereadora a meio tempo, recebeu, ilegalmente no mês de janeiro de 2014, € 333,73, a título de despesas de representação, correspondentes a esse mês e a parte do mês de dezembro de 2013¹⁹. No entanto, e após conhecerem que tal pagamento era ilegal²⁰, os serviços municipais deixaram de processar a despesa em causa e, segundo a informação de 06/10/2014, “a vereadora foi avisada de que teria de repor os valores recebidos indevidamente, o que se prontificou a fazer”.

Em sede de contraditório, foi remetida evidência da regularização da situação²¹.

As despesas de representação do único dirigente intermédio de 1º grau em funções²² estavam a ser devidamente processadas e pagas, tendo, na vigência da Lei 49/2012, de 29/08, a atribuição de despesas de representação sido mantida por deliberação da AM de 17/12/2012.

2.2.5 Subsídio de refeição

O subsídio de refeição foi abonado pelo quantitativo fixado legalmente e nas condições exigidas por lei, tendo sido descontado nas férias e nas faltas que não conferem o direito à sua percepção e deduzido, quando foi caso disso, nos pagamentos de ajudas de custo.

Foi indevidamente pago²³, o montante de € 119,56 à vereadora a meio tempo,

²⁴, a título de subsídio de refeição, respeitante ao mês de janeiro de 2014 e a parte do mês de dezembro de 2013²⁵.

¹⁷ Segundo os balancetes da conta 2732 – Acréscimos de custos - foram contabilizados nessa conta os subsídios de férias cujo pagamento veio a ocorrer no ano seguinte.

¹⁸ Como se verá mais à frente, esta diferença refletiu-se nas reduções remuneratórias incidentes sobre as despesas de representação.

¹⁹ Passou a regime de meio tempo em 16/12/2013.

²⁰ Vários pareceres vão nesse sentido, levando em conta posições do CC da PGR e decisões de Tribunais Administrativos, citando-se, a título exemplificativo, o parecer jurídico da CCDR-C nº DSAJAL 80/2013, de 22/03, em que se conclui que: “as despesas de representação dos eleitos locais não integram a remuneração – base mensal, têm a natureza de suplemento (cf. Art.ºs 15º, nº1 e 19º, nº 2, al.) do DL 184/89, de 2/06, e nº 3 do art.º 6º do Estatuto da Aposentação)”; “o art.º 8º da Lei 29/87, de 30/07 (Estatuto dos Eleitos Locais), na redação dada pela Lei 86/2001, de 10/08, ao estabelecer que os eleitos locais em regime de meio tempo têm direito a metade das remunerações e subsídios fixados para os respetivos cargos em regime de tempo inteiro não abrange os suplementos, pelo que os vereadores em regime de meio tempo não têm direito a abono de despesas de representação”.

²¹ Anexo 17, Guias de reposição abatida ao pagamento nºs 52/2014, 53/2014, 54/2014 e 55/2014, no total de € 453,29.

²² João Luís Rodrigues de Almeida.

²³ Na interpretação conjugada do disposto no art.º 5º, nºs 1, al. r), e 2, nos art.ºs 8º e 11º, nºs 1 e 2, e nos art.ºs 12º, nºs 1 e 2, 13º e 14º, todos do Estatuto dos Eleitos Locais, aprovado pela Lei 29/87, de 30/06.

²⁴ Passou a regime de meio tempo em 16/12/2013.

Os serviços deixaram de processar a despesa em causa após janeiro de 2014 e, segundo a já referida informação de 06/10/2014, “a vereadora foi avisada de que teria de repor os valores recebidos indevidamente, o que se prontificou a fazer”.

Em sede de **contraditório**, a C.M. remeteu evidência de ter sido efetuada a regularização²⁶.

2.2.6 Legalidade dos abonos variáveis ou eventuais

2.2.6.1 Trabalho extraordinário/suplementar

Entre 2011 e 2013, registou-se uma redução da despesa paga pela realização de trabalho extraordinário de 61%, a que correspondeu um total de pagamentos de € 24 890, tendo sido selecionada uma amostra correspondente a 40% do total de trabalhadores que auferiram essa remuneração variável²⁷ e de 45% da despesa paga no triénio, tal como se verifica no quadro infra:

QUADRO 4 – UNIVERSO E AMOSTRA DO TRABALHO EXTRAORDINÁRIO PAGO – 2011/2013

Trabalho Extraordinário	UNIVERSO			AMOSTRA						MÉDIA (%)
	2011	2012	2013	2011	%	2012	%	2013	%	
Nº Trabalhadores	20	16	17	7	35,00	7	43,75	7	41,18	39,98
Despesa paga (€)	11 886,94	8 381,34	4 621,83	6 492,29	54,62	4 195,89	50,06	1 912,13	29,45	44,71
TRIÉNIO (€)	24 890,11			12 600,31						4 200,10

Fonte: Mapa de Execução da Despesa 2011/2013 e balancetes anuais

Dos testes substantivos realizados resultou que:

- ✓ Foi prestado trabalho extraordinário cuja fundamentação ocorreu em simultâneo com a autorização²⁸, ao invés de o ser previamente, nos termos dos art.ºs 158º e 160º do RCTFP aprovado pela Lei 59/2008, de 11/09 (ex. trabalho prestado pelos trabalhadores com os nºs 39 e 302, em 2011, 2012 e 2013);
- ✓ Todo o trabalho extraordinário foi reportado a dias de descanso ou feriados;
- ✓ Os casos em que não foram respeitados os limites da duração do trabalho extraordinário²⁹, estavam abrangidos pelas exceções estabelecidas no art.º 161º, nº 2, do RCTFP e não implicaram uma remuneração por trabalho extraordinário superior a 60% da remuneração

²⁵ No sentido da ilegalidade de atribuição de subsídio de refeição a vereador em regime de meio tempo, aponta-se, por ex., o parecer jurídico da CCDR-C nº DSAJAL 37/2010, de 04/03.

²⁶ Cfr. já referido na nota 21.

²⁷

²⁸ Como informaram os serviços, a situação começou, entretanto, a ser corrigida, sendo certo, porém, que por despacho do PCM, de 02/09/2014, foi autorizado excepcionalmente a realizar trabalho extraordinário nos dias 24 e 25 de agosto (correspondendo aquela data do despacho à data da folha de “registro de horas de trabalho extraordinário do mês de agosto/2014” entregue pelo trabalhador).

²⁹ Ex. trabalho prestado pelos trabalhadores com os nºs

base dos trabalhadores;

- ✓ Foram observadas as restrições constantes das LOE 2012 e 2013 no que respeita aos termos de cálculo dos acréscimos ao valor da retribuição horária referentes a pagamento de trabalho extraordinário.

2.2.6.2 Ajudas de custo e subsídios de transporte

Do universo de 192 eleitos e trabalhadores que receberam ajudas de custo e ou subsídios de transportes em 2011, 2012 e 2013, no montante total de € 47 481, foram selecionados para amostra 10³⁰, que corresponde a 5,21% dos que receberam, nesses anos, montantes que totalizam € 19 197,20, o que representa 40,43% do valor do universo.

Dos testes substantivos, que incluíram boletins itinerários de deslocações ocorridas em dezembro de 2010 e, portanto, sujeitas à redução estabelecida no DL 137/2010, de 28/12 (cerca de 40), independentemente do mês de pagamento, resultou o seguinte:

- ✓ As ajudas de custo pagas a 2 trabalhadores por deslocações diárias efetuadas em 29 e 30 de dezembro de 2010³¹, no montante de € 11,72 (25%), excederam em € 3,52 cada o legalmente previsto, não sendo devida a reposição³²;
- ✓ Houve deslocações efetuadas em viatura própria³³, sem que haja evidência da respetiva autorização ou da demonstração de inexistência de viaturas oficiais disponíveis e de que a utilização de transporte público implicava grave inconveniente para o serviço, sendo prática corrente por parte de trabalhadores em atividade de leitura dos contadores de água;
- ✓ Vários boletins itinerários mensais registam deslocações sem, todavia, indicarem os dias em que foram efetuadas e sem apresentarem qualquer confirmação superior³⁴;
- ✓ Em março e maio de 2013, um membro da CM (vereador a tempo inteiro) e em outubro do mesmo ano, o presidente, efetuaram deslocações em viatura própria³⁵, alegando falta de disponibilidade de “qualquer viatura municipal atribuída à presidência/vereação”.

2.2.6.3 Abono para Falhas

No triénio, receberam abono para falhas cinco trabalhadores³⁶, num montante total de € 2 771, em 2011, € 2 909,40, em 2012, e € 2 552, em 2013.

³⁰ Em 2011 e 2013:

³¹

³² Cfr. art.º 22º, n.º 3 do DL 29-A/2011, de 01/03.

³³ Exemplo: Trabalhadores com os n.ºs

³⁴ Exemplo: Boletins de 2011, 2012 e 2013 dos trabalhadores com os n.ºs

³⁵ Total de 5.702 Km.

³⁶

O direito ao abono foi reconhecido àqueles trabalhadores, atendendo a que manuseavam e tinham à sua guarda montantes pecuniários, no âmbito da função de tesoureiro (trabalhador n.º ...) e tesoureiro substituto (trabalhador com o n.º ...), bem como da constituição de fundos de maneiio (trabalhadores com os n.ºs ...), conformando-se com o quadro legal aplicável³⁷.

2.2.6.4 Emolumentos notariais e custas por execuções fiscais

Por despacho de 16/07/2009, o PCM designou uma trabalhadora, com a categoria de coordenadora técnica³⁸, para desempenhar a função de “oficial público do Município de Pinhel”, cabendo-lhe “lavrar todos os contratos que a lei preveja e não seja exigida escritura pública”. De acordo com a informação dos serviços, “a última escritura realizada foi em 16.08.2009”, não tendo ocorrido quaisquer pagamentos no período auditado.

Por despachos do PCM de 22/01/2010 e 20/11/2013, foram designados o técnico superior ... para “coordenar toda a tramitação administrativa” do processo de execução fiscal, “sem prejuízo da prática dos atos instrutórios”, o coordenador técnico ... “para a prática dos atos instrutórios que integram o processo de execução fiscal” e a técnica superior ... para substituir este último trabalhador na sua ausência. Foram efetuados os seguintes pagamentos:

QUADRO 5 – PAGAMENTOS DE PARTICIPAÇÕES EM CUSTAS POR EXECUÇÕES FISCAIS

N.º	Nome	Montante (€)	Fundamento da nomeação e pagamento
		1 048,68	Regime transitório previsto no art.º 112.º da Lei 12-A/2008, de 27/fev, enquanto não foi criada “lei especial para regular os suplementos remuneratórios” desta natureza. Prática seguida noutros municípios.
		1 935,13	
Total		2 983,81	

Fonte: Mapa de Execução da Despesa 2011/2013 e conta corrente de vencimentos dos trabalhadores

Neste domínio importa referir que, com a entrada em vigor da LVCR e do RCTFP, foi revogado o DL n.º 247/87, de 17/06, o qual dispunha sobre as condições em que os trabalhadores autárquicos exerciam funções notariais e participação nas custas dos processos de execução fiscal, sendo-lhes devidos emolumentos pelo exercício daquelas funções, nos termos ali consignados.

Deste modo, atenta a revogação daquele diploma, deixaria de haver suporte legal para perceção daqueles emolumentos, desde 01/01/2009, pelos trabalhadores nomeados, desde então, para exercerem aquelas funções.

Todavia, o parecer n.º 33/2010, de 23/11/2011, da Procuradoria-Geral da República (PGR), mencionado na Revista “O Municipal”³⁹, e o parecer do Centro Jurídico (CEJUR)⁴⁰ da Presidência de

³⁷ Vd art.ºs 1.º e 2.º do DL 4/89, de 6/01 (alterado pelo DL 276/98, de 11/09, art.ºs 2.º e 3.º) na redação dada pela Lei 64-A/2008, de 31/12, em conjugação com a Lei 169/99, de 18/09, na redação da Lei 5-A/2002, de 11/01, e Portaria 1553-C/2008, 31/12.

³⁸

³⁹ Mencionado nas págs. 16 e 17 da Revista “O Municipal”, n.º 378. Esse Parecer não foi, contudo, homologado pela Tutela das Autarquias Locais, que sustentava um entendimento em sentido contrário.

Conselho de Ministros, de 23/06/2010, admitem o direito àquele abono, aos trabalhadores que tenham sido nomeados para o exercício das referidas funções após a entrada em vigor da LVCR, em janeiro de 2009, entendimento reforçado pelo Ministério Público, junto do Tribunal de Contas que, pelo Despacho de 03/06/2016⁴¹, se pronunciou pela improcedência de imputação de responsabilidade financeira por pagamentos efetuados a esse título, invocando, para o efeito, os pareceres supra citados.

2.2.6.5 Senhas de presença de eleitos locais

Atentas as normas em vigor, a amostra da despesa relativa ao pagamento de senhas de presença incidiu sobre eleitos locais que exerciam funções em entidades públicas. Assim, apurou-se que, no triénio de 2011/2013, estavam nessa situação: 13 membros da AM, que originaram pagamentos no total de € 13 076, 5 vereadores, com pagamento, por assistência a sessões da AM, no montante de € 2 033, e 5 vereadores com pagamentos relativos a participação em reuniões da CM, no total de € 14 268. Da análise efetuada importa destacar:

- ✓ Os valores das senhas de presença corresponderam aos legalmente previstos;
- ✓ Nenhum pagamento de senhas atingia, por si só, valor sujeito a redução, nos termos das LOE 2011 a 2013;
- ✓ Não foram tidas em conta, para efeitos de agregação, quaisquer remunerações auferidas noutras entidades públicas, desconhecendo os serviços a sua existência e montante.

2.2.7 Legalidade dos contratos de aquisição de serviços (avença e tarefa)

De acordo com informação prestada pelos serviços de recursos humanos do Município, desde 1/01/2011 que não se verifica a celebração e ou renovação, com idêntico objeto e ou a mesma contraparte, de contratos de aquisição de serviços.

Relativamente a prestações de serviço, em regime de tarefa ou avença, verifica-se, conforme balanço social, que os dois contratos de avença, ainda referidos em 2011, não constam em 2012 e 2013.

Segundo a “lista de aquisições de serviços (tarefas e avenças)” fornecida pelos serviços, constavam, como sendo de avença ou tarefa, 43 contratos celebrados no período 2010/2013 e se considerarmos os contratos celebrados em 2014 atingiram um total de 50 contratos, todos na situação de concluídos, tendo, na sua maioria, como objeto tarefas relacionadas com apoio a Atividades extracurriculares (AEC) – inglês, educação física e português” ou “Apoio a alunos nas atividades extracurriculares”⁴².

Nas prestações de contas de 2011 a 2013, enviadas ao Tribunal de Contas (TdC), são ainda feitas referências a contratos de “prestações de serviços” e “contratos de avença”, sendo de destacar:

⁴⁰ Transcrito na Revista “O Municipal”, n.º 372, de janeiro/fevereiro 2012.

⁴¹ Proferido no âmbito do processo n.º 7/2015 – ROCI, Registo Ministério Público OCI n.º 23/2016.

⁴² No entanto, em termos de Balanço Social, apenas o de 2011 refere a existência de 2 contratos desta natureza.

contratos celebrados com: Consultadoria, Unipessoal, Lda., Engenharia e Serviços, Lda., Estudos e Projetos, Unipessoal, Lda. e

Perante esta discrepância de dados, a **seleção da amostra teve como principais critérios** o maior valor do contrato, a repetição de contratos com as mesmas entidades e a necessidade de esclarecer a natureza dos contratos e regime legal aplicável, tendo a mesma incidido sobre **19 contratos a que corresponde à assunção de despesa num total de € 38 689**, representativa de 57% do montante total adjudicado entre 2010 e 2013⁴³.

Da análise efetuada, resulta o seguinte:

- i. A partir de 2010, a autarquia passou a recorrer à contratação de prestações de serviços na modalidade de avença, que tinham por objeto o exercício de atividades extracurriculares em diversos estabelecimentos escolares, quando, nos termos do DL 212/2009, de 3/09, os mesmos **deviam revestir a forma de contratos a termo resolutivo, a tempo integral ou parcial**^{44 e 45}.
- ii. O mesmo regime seria aplicável às AAAF – atividades de animação e de apoio à família⁴⁶;
- iii. Nesse âmbito, o Município, ao celebrar contratos de avença para as atividades referidas, não observou as determinações legais aplicáveis⁴⁷, tendo assumido **despesa**, cujos pagamentos, ocorridos entre 2010 e 2014, totalizaram **€ 62 365,12**.

ANEXOS 7 E 8

Tratando-se, no entanto, de situações que já produziram plenamente os seus efeitos e correspondem a trabalho efetivamente prestado em benefício da autarquia, reforça-se a importância de **serem observadas as recomendações** efetuadas neste domínio.

Da análise aos demais contratos de prestação de serviços, resultou que:

- iv. Os contratos celebrados em 26/04/2012 com e em 11/05/2011 com a - Estudos e Projetos, Unipessoal Lda., respetivamente, foram devidamente tramitados, sujeitos a parecer prévio vinculativo e a redução remuneratória, sempre que aplicável;
- v. O contrato de prestação de serviços celebrado, em 08/04/2011, com embora qualificado pelas partes como de avença, configurava uma verdadeira prestação de serviços de manutenção e exploração da ETA de Bouça – Cova, tendo sido

⁴³ Ou de 55% se considerarmos os contratos entretanto adjudicados em 2014. Em termos de n.º de contratos adjudicados a amostra representa respetivamente 44% ou 38% consoante atendermos ao período 2010-2013 ou 2010-2014.

⁴⁴ Regidos pelo disposto na Lei 12-A/2008, de 27/02, e no RCTFP, aprovado pela Lei 59/2008, de 11/09 e seguir os procedimentos estabelecidos no DL 212/2009, de 3/09.

⁴⁵ Entretanto alterado pelo DL 169/2015, de 24/08.

⁴⁶ De acordo com o Despacho do ME nº 14460 /2008, de 26/05 (alterado e republicado pelo Despacho do SEAE nº 8683/2011, de 28/06) e o Despacho do MEC nº 9265-B/2013, de 15/07.

⁴⁷ Os contratos de prestação de serviços analisados configuram relações em que existe uma subordinação jurídica, sujeição a horário de trabalho, diretivas/orientações e local de trabalho indicado pela entidade contratante, reunindo, assim, as características de um contrato de trabalho.

indevidamente sujeito à **taxa de redução de 10%**, uma vez que não foi obtida evidência de existir anteriormente contrato celebrado com o mesmo objeto e contraparte, nos termos exigidos pelos art.ºs 19º e 22º da LOE2011;

Em **contraditório** veio a autarquia informar que a redução remuneratório aplicada teve por base o facto de, anteriormente, em 2010, ter sido celebrado contrato com o mesmo objeto e contraparte, pelo que, face a tal esclarecimento, mostra-se adequado o procedimento da autarquia.

- vi. O contrato celebrado, em 13/01/2012, após emissão de parecer prévio pela CM⁴⁸, com a – Engenharia e Serviços, Lda., tendo por objeto a “operação/exploração da ETA de Bouça – Cova” (Proc.º 6/2012), pelo preço anual de € 12 900, configura uma prestação de serviços com objeto idêntico, pelo que estava sujeito à taxa de redução de 10%, nos termos dos art.ºs 20º, nº 1, e 26º, nº2 da LOE 2012. Assim, o montante de 10% pago em excesso, ao referido prestador de serviços, configura um pagamento indevido.

Em sede de contraditório, a autarquia veio informar que não foi aplicada aquela redução remuneratória “(...) *pelo facto de estarmos perante uma nova entidade e por o objeto ser diferente*” porquanto “(...) *além das tarefas descritas no contrato celebrado no ano anterior, a obrigatoriedade da contraparte, a empresa AGR, Lda., fornecer todo o material e equipamento necessários ao desenvolvimento das tarefas, o que não acontecia no contrato celebrado em 2011*”, acrescentando ainda que “(...) *comparativamente, o valor estimado do contrato era menor, por estarmos perante um objeto com maior nível de complexidade, mais serviços e com mais gastos associados para o contratante*”.

ANEXO 17

Todavia, não podemos acompanhar a interpretação seguida pela CM, porquanto não tem base legal. Com efeito, o art.º 26, nº 1, da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (LOE 2012), dispõe que a redução remuneratória é aplicável “*aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços que, em 2012, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto e, ou, contraparte de contrato vigente em 2011*”.

Ora, refere a autarquia que o objeto é diferente invocando, para tal, que o “novo” contrato celebrado, contempla o fornecimento de todo o material e equipamento necessário ao desenvolvimento das tarefas.

Contudo, dos contratos celebrados, quer em 2011, quer em 2012, resulta total identidade do seu objeto⁴⁹ sendo que, no contrato de 2012, celebrado com a . consta, de forma expressa, **as especificações** do modo como se irá efetuar a prestação do objeto contratado, indicando que “*todo o material e equipamentos necessários ao desenvolvimento das tarefas enunciadas serão por conta do segundo outorgante*”, especificações essas que, aliás, se

⁴⁸ Deliberação de 16/12/2011.

⁴⁹ Vd. Cláusula 1ª do contrato celebrado em 2011 e cláusula 2ª do contrato celebrado em 2012.

encontram numa cláusula distinta da referente ao objeto do contrato.

Refira-se ainda que o **sócio gerente, da empresa Lda.**, é o anterior outorgante do contrato, com o mesmo objeto, celebrado em 2011, ou seja,
⁵⁰.

Por outro lado, do convite dirigido à empresa Lda., no âmbito do procedimento pré-contratual de ajuste direto, que originou o contrato de 2012, o objeto ali indicado é exatamente o mesmo do contrato anteriormente celebrado, não constando, do convite, qualquer especificação quanto ao modo de prestação do serviço.

Por último, no parecer prévio vinculativo, emitido por deliberação da CM, de 16/12/2011, volta a ser elencado o mesmo objeto do contrato já celebrado no ano de 2011, sendo que o argumento aduzido, para o facto de não se ter procedido a redução remuneratória, é o de se tratar de um “contrato novo”.

Deste modo, estando o “aspecto diferenciador” do contrato celebrado em 2012, no domínio das especificações do contrato, as mesmas não alteram em nada o seu objeto, pelo que, como se viu, existindo total identidade com o anteriormente celebrado, em 2011, encontram-se reunidos os pressupostos para que opere a redução remuneratória, pelo que mantemos a posição assumida.

Assim, atendendo a que a CMP, em sede de contraditório, se prontificou a proceder às correções necessárias, deverá enviar à IGF, no prazo de 60 dias, a contar da receção deste relatório, **evidência de ter regularizado a situação.**

2.3 APLICAÇÃO DAS MEDIDAS DE CONTENÇÃO DA DESPESA PÚBLICA

A Lei 12-A/2010, de 30/06, que aprovou um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental, procedeu a reduções remuneratórias, fixando no art.º 11º, n.º 1 que *“O vencimento mensal ílquido dos titulares de cargos políticos⁵¹ é reduzido, a título excecional, em 5%”*.

Esta obrigação de redução, nos termos do seu art.º 20º, n.º 4, produziu efeitos a partir de 01/06/2010.

Posteriormente, a Lei 47/2010, de 07/09, alargou o âmbito da aludida redução também aos membros do Gabinete de apoio aos eleitos locais (GAEL), nos termos do art.º 2º, n.º 1, ao estipular que *“O vencimento mensal ílquido dos membros dos (...) gabinetes de apoio pessoal dos presidentes e vereadores das câmaras municipais (...) é reduzido, a título excecional, em 5%”*.

Com a entrada em vigor da LOE/2011, e nos termos do artigo 19º, passou a ser obrigatória a redução remuneratória relativamente a todos os trabalhadores que auferissem rendimentos superiores a € 1 500, tendo esta obrigação sido mantida, nos mesmos moldes, pelos art.ºs 20º da LOE/2012 e 27º da LOE/2013.

⁵⁰ Cfr. Certidão permanente da empresa AGR, Lda. junta ao processo 6/2012 (processo de contratação camarário).

⁵¹ Nos municípios, o Presidente e o Vereador a tempo inteiro (cfr. art.º 11º, n.º 2, al. j), da Lei 12-A/2013 de 30/06).

Considerando estes referenciais, procedeu-se à análise das reduções remuneratórias no MP, como segue:

2.3.1 Redução remuneratória - eleitos locais

Entre junho e dezembro de 2011, verificámos que a **redução de 5%** sobre as **remunerações auferidas pelos eleitos locais**⁵² não observou o disposto na Lei 12-A/2010, de 30/06.

Em contrapartida, a partir de janeiro de 2012 e até dezembro de 2013, a redução das despesas de representação incidiu sobre a percentagem **do vencimento base do eleito sem ter em consideração a redução remuneratória** a que este estava sujeito (5%), o que originou que aquela **redução fosse superior à diminuição a que aquelas despesas estavam sujeitas**.

A partir de janeiro de 2014, o procedimento adotado pelos serviços nesta matéria revelou-se em conformidade com o quadro legal aplicável.

No período temporal compreendido entre **junho/2010 a dezembro/2010** e, ainda, entre **janeiro/2011 a de dezembro/2011, janeiro/2012 a dezembro/2012 e janeiro/2013 a dezembro/2013**, os eleitos locais em regime de permanência tiveram **uma redução sobre as despesas de representação superior à devida**, num total de € 10 315⁵³, de que deverão ser ressarcidos, tal como resulta do quadro seguinte:

QUADRO 6 - REPOSIÇÃO DE MONTANTES (ELEITOS)

Identificação dos Eleitos Locais		Diferenças nas Despesas de Representação				Total (€)
		2010	2011	2012	2013	
	Presidente da CM	235,96	109,56	- 2 026,45	- 1 804,78	- 3 485,71
	Vereador	212,90	114,06	1 570,46	1 570,46	2 029,16
	Vereador	127,50	114,04	1 570,46	2 005,41	3 421,55
	Vereador	,00	,00	,00	- 578,38	- 578,38
TOTAL PAGO A MENOS PELO MUNICÍPIO				- 5 183,38	- 6 047,05	- 11 230,43
TOTAL PAGO A MAIS PELO MUNICÍPIO		576,37	339,27			915,64

Fonte: Mapa de remunerações dos meses de junho/2010 a dezembro/2013 e ANEXOS 9 A 13

Resultou do exercício do direito de contraditório que a CMP diligenciou no sentido da regularização da situação⁵⁴.

⁵² Os eleitos locais em regime de permanência, nos termos do art. 6.º, n.º 4 do EEL, aprovado pela Lei 29/87, de 30/06, com as alterações introduzidas, têm direito, para além da remuneração, a despesas de representação indexadas a 30% ou 20% da remuneração, consoante o cargo desempenhado seja, respetivamente, do Presidente ou Vereadores, quantias que serão pagas 12 vezes no ano.

Deste modo, a indexação do valor das despesas de representação ao vencimento dos eleitos locais, implicará que a redução deste tenha reflexo, em similar percentagem, no montante das despesas de representação.

⁵³ Soma dos pagamentos a mais e menos, e que se traduz no montante a devolver aos eleitos locais.

⁵⁴ Vd. Anexo 17, Ficha de Compromisso n.º 10800 e Ficha de Cabimento n.º 9430.

2.3.2 Membros do GAEL

O MP não procedeu à aplicação do art.º 2º, n.º 1 da Lei 47/2010, de 7/09, e, conseqüentemente, à redução do vencimento a um membro do GAEL⁵⁵, pelo que foram realizados **pagamentos indevidos** conforme resulta do quadro seguinte:

QUADRO 7- REPOSIÇÃO DE MONTANTES - GAEL

Identificação dos Membros do GAEL		Redução de 5% (não foi aplicada)				Total (€)
N.º	Cargo	2010	2011	2012	2013	
		,00	,00	,00	65,67	65,67
TOTAL PAGO A MAIS PELO MUNICÍPIO		,00	,00	,00	65,67	65,67

Fonte: Mapa de reduções remuneratórias dos meses de setembro de 2010 a dezembro de 2013 e ANEXO 12-PAG.13

A CMP, **em contraditório**, evidenciou o cumprimento da referida reposição⁵⁶.

2.3.3 Redução remuneratória – trabalhadores

Relativamente à redução das remunerações totais ilíquidas auferidas pelos trabalhadores, a análise realizada às **remunerações processadas nos meses de janeiro, fevereiro e abril de 2011, abril e novembro de 2012 e fevereiro e março de 2013, de alguns dos trabalhadores ao serviço da autarquia**, que auferiram uma retribuição mensal ilíquida superior a € 1 500, evidenciou que o MP deu cumprimento ao previsto nos art.ºs 19º da LOE/2011, 20º da LOE/2012, 27º da LOE/2013 e 33º da LOE 2014, neste último, quanto aos trabalhadores que auferiram remunerações superiores a € 675⁵⁷.

ANEXOS 9 A 13

2.4 RETENÇÕES E DESCONTOS OBRIGATÓRIOS

2.4.1 Descontos obrigatórios incidentes sobre a remuneração dos trabalhadores

Relativamente a esta matéria, constatou-se, em geral, a correta aplicação do regime legal, decorrente dos vários diplomas aplicáveis, designadamente, do Estatuto da Aposentação, do Código Contributivo, do Regime dos descontos para os subsistemas de saúde da Administração Pública, plasmado no Decreto-Lei 53-D/2006, de 29/12 e do Código e tabelas de retenção do IRS, em vigor.

Realizadas as verificações sobre os descontos efetuados relativos a um grupo de trabalhadores da autarquia, bem como sobre as remunerações e descontos dos eleitos locais e pessoal do Gabinete de Apoio à Presidência, verificou-se a aplicação da sobretaxa extraordinária de IRS imposta pela Lei 49/2011, de 7/09, embora com alguns erros materialmente irrelevantes.

⁵⁵ A remuneração mensal dos membros do GAEL encontrava-se definida, à data, no artigo 74º da LAL.

⁵⁶ Anexo 17, Guia de recebimento nº 537/2016.

⁵⁷ Após a publicação dos acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 413/2014 e 468/2014, passaram a vigorar os montantes das reduções previstos nas anteriores LOE.

devem remeter, periodicamente⁶⁰, à DGAL, informação sobre a evolução da despesa com pessoal e dos efetivos ao seu serviço, incluindo os contratos de avença, de tarefa e de aquisições de serviços com pessoas singulares.

A autarquia respeitou a periodicidade legalmente estabelecida para efeitos de remessa da informação em causa, não se tendo verificado divergências relevantes entre os valores do total dos encargos com pessoal comunicados à DGAL e os que constam dos mapas de controlo orçamental da despesa.

Pela Lei 57/2011, de 28/11, foi instituído e regulamentado o funcionamento do Sistema de Informação da Organização do Estado (SIOE), que teve como objetivo a caracterização, através de base de dados, de entidades públicas e dos respetivos recursos humanos, com vista a habilitar os órgãos de governo próprios com a informação indispensável para definição das políticas de organização do Estado e da gestão dos respetivos recursos humanos. A CM tem vindo a efetuar, nos termos do disposto no art.º 8º do supra referido diploma legal, o carregamento e atualização dos dados no SIIAL.

2.6 AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO E PGRIC

2.6.1 Norma de controlo interno e procedimentos de controlo

Em 4/06/2010, foi aprovada a Norma de Controlo Interno (NCI). No entanto, tendo em conta, nomeadamente, a publicação da Lei 8/2012, de 21/02, e do DL 127/2012, de 21/06, bem como a publicação, em 4/01/2013, da nova estrutura organizacional dos serviços do Município, a CM procedeu, em 17/05/2013, à alteração e republicação dessa Norma.

Contudo, a mesma encontra-se desajustada, face à **alteração da estrutura organizacional, que entrou em vigor em 17/01/2014**⁶¹.

Com base em entrevistas informais com os responsáveis e tendo em conta o referido no questionário sobre procedimentos de controlo interno, concluímos que:

- ✓ Não é exercido, com carácter de regularidade, o controlo das aplicações e do ambiente informático, para efeitos, especialmente, de confirmar se os *outputs* do *software* utilizado na área de gestão de recursos humanos respondem às exigências legais⁶²;
- ✓ O princípio da segregação das funções não tem tido concretização nas áreas relacionadas

e art. 61º do DL 36/2013, de 11/03. A Lei 2/2007, veio a ser revogada pela Lei nº 73/2013, de 03/09, que entrou em vigor a 01/01/2014.

⁶⁰ Trimestral até junho de 2010 e mensal a partir de julho de 2010 por força do art. 10.º, n.º 6 da Lei 12-A/2010, de 30/06 (cfr. ainda o disposto no n.º 4 do artigo 20.º desta Lei).

⁶¹ A qual foi, entretanto, alterada pelo despacho nº 1320/2015, publicado no Diário da República, 2ª série, nº 226, de 18/11/2015.

⁶² As aplicações informáticas utilizadas no Município são da AIRC, nomeadamente o Sistema de Contabilidade Autárquica (SCA) e o Sistema de Gestão de Pessoal (SGP).

com o controlo da assiduidade⁶³, processamento dos salários e pagamentos e apuramento dos respetivos montantes;

- ✓ A realização de trabalho extraordinário, no período auditado, não era objeto de fundamentação prévia, sendo a mesma feita em simultâneo com a aprovação, tendo, entretanto, tal situação sido corrigida;
- ✓ Não são conferidos, ainda que por amostragem, os cálculos das remunerações (n.º e valor/hora) pagas a título de trabalho extraordinário, só sendo exercido, em casos excecionais, controlo do limite de 2 horas de trabalho extraordinário por dia normal de trabalho;
- ✓ Não está definida e não é assegurada uma adequada articulação entre serviços, designadamente entre os recursos humanos e a contabilidade, em matéria de acumulação de funções por parte dos eleitos locais, dirigentes e trabalhadores do Município, não constando que estes tenham sido informados da obrigatoriedade de comunicarem aos serviços, desde 2011, as remunerações auferidas de outras entidades públicas, para efeitos de aplicação da redução remuneratória aos rendimentos pagos pelo Município;
- ✓ Não estão criados mecanismos de controlo sobre a existência de eleitos locais em regime de permanência e a meio tempo e de trabalhadores ou prestadores de serviços a título individual ou através de empresas de trabalho temporário, na situação de pensionistas, reformados ou reservistas beneficiários da CGA, SS ou outras entidades;
- ✓ Não estão expressas em regulamento as utilizações de telemóveis e de viaturas de serviço, apenas “sendo efetuado o controlo da faturação dos telemóveis e estando a utilização dos veículos sujeita a autorização mediante a identificação do processo em causa e sendo obrigatório o registo das deslocações e respetivos quilómetros”.

Em sede de contraditório, a CMP informou que a norma de controlo interno se encontra a ser revista para adequação à estrutura organizacional em vigor e que foram transmitidas aos serviços as indicações necessárias para que sejam revistos os procedimentos de controlo interno.

2.6.2 Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

No que se refere à aplicação do Plano, designadamente, das medidas de prevenção de riscos propostas, não se encontram explicitados os meios financeiros e materiais a alocar nem as respetivas tarefas.

Relativamente à atividade de controlo e monitorização, verifica-se que nada foi previsto de concreto, não se evidenciando qualquer processo de monitorização, que tem necessariamente uma natureza

⁶³ Por despacho do PCM de 27/02/2014 foi aprovado o horário de trabalho de 35 horas semanais e 7 diárias, “situação esta legitimada pelo próprio Tribunal Constitucional no seu Acórdão 794/2013, de 25 de outubro”. Em 3/09/2014, foi assinado acordo coletivo entre o Município de Pinhel e o STAL sobre “Organização do Tempo de Trabalho”, que abrangeu cerca de 50 trabalhadores, contemplando aspetos como período normal de trabalho, horário de trabalho e respetivas modalidades, trabalho noturno e limites do trabalho suplementar.

dinâmica, não havendo evidência da elaboração de relatórios anuais de monitorização da respetiva aplicação.

Não foi referida a existência de qualquer revisão do Plano, o qual, aliás, é omissivo quanto a mecanismos para a sua revisão, respetiva calendarização e metodologias a adotar para o efeito.

Tal como se encontra, o Plano não apresenta qualquer coerência com a estrutura e organização dos serviços nem com a Norma de Controlo Interno.

De acordo com a informação dos serviços e dados recolhidos, não há evidências claras da aplicação do Plano que possam ser confirmadas, nomeadamente em manuais, normas regulamentares internas, despachos, circulares, esclarecimentos e orientações, medidas corretivas e relatórios, não sendo possível estabelecer uma relação entre os dados do Plano e a introdução ou alteração de práticas e procedimentos preventivos ou corretivos.

Não aparecem explicitados, nem mensurados, quaisquer resultados obtidos.

ANEXO 16

A CMP referiu, no exercício do direito de contraditório, que irá proceder à revisão e adequação do PGRCIC.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

3.1. Face às verificações que antecedem relativas ao controlo das despesas com pessoal no triénio 2011/2013, concluímos que:

C1. Não estão criados **mecanismos de controlo** para garantir a inexistência de **eleitos locais em regime** de permanência e a meio tempo e de **trabalhadores ou prestadores de serviços** a título individual ou através de empresas de trabalho temporário, na situação de **pensionistas, reformados ou reservistas beneficiários da CGA, SS ou outras entidades**, facto que originou **pagamentos ilegais** a um vereador, que, entretanto, foram objeto de regularização.

(cfr. itens 2.1.; 2.2.1 e 2.2.2)

C2. O **trabalho extraordinário**, embora observe os limites legalmente estabelecidos, não é fundamentado previamente à sua autorização e prestação, nem são conferidos, ainda que por amostragem, os cálculos das remunerações (n.º e valor/hora) pagas a esse título, só sendo exercido, em casos excecionais, o controlo do limite de duas horas de trabalho extraordinário por dia normal de trabalho.

(cfr. item 2.2.6.1 e 2.6.1)

C3. Apurou-se que foi utilizada viatura própria, por parte de trabalhadores em atividade de leitura dos contadores de água, sem que estivesse evidenciada a autorização devida, a confirmação da inexistência de viaturas de serviço apropriadas e a grave inconveniência, para o serviço, na utilização de transporte público, tendo-se verificado, igualmente, que vários boletins itinerários mensais registaram deslocações sem, todavia, indicarem os dias em que foram efetuadas e sem qualquer confirmação superior.

(cfr. item 2.2.6.2)

C4. Os **contratos** qualificados como “contratos de **avença**”, sucessivamente celebrados desde 2010, para desenvolver **atividades de enriquecimento curricular e atividades de animação e de apoio à família**, não observaram o regime legal, nem assumiram a forma **de contratos a termo resolutivo certo**, a tempo integral ou parcial. Para além disso, o contrato celebrado com a Lda, em 2012, tendo por objeto a operação e **exploração da ETA de Bouça-Cova**, configura um contrato de prestação de serviços, estando, por isso, sujeito à taxa de redução prevista na LOE de 2012, não se tendo verificado tal redução.

(cfr. item 2.2.7)

C5. A **incorreta aplicação das taxas de redução**, em vigor desde 2011, gerou um **pagamento indevido a um membro do GAEL**, tendo, em contrapartida, sido reduzidas **remunerações em excesso aos eleitos locais num total de € 10 315**. Resulta do contraditório da entidade auditada que a **situação relativa ao pagamento indevido já foi regularizada e foram efetuadas diligências relativamente à regularização do valor pago a menos aos eleitos locais**.

(cfr. itens 2.3.1. a 2.3.3)

C6. O processamento e entrega das **retenções e descontos obrigatórios** incidentes sobre a remuneração dos trabalhadores, em matéria de ADSE, CGA, SS, IRS e Sobretaxa de IRS de 2013, mostram-se **tempestivos**, mas evidenciam **erros de cálculo**, ainda que **materialmente pouco relevantes**.

(cfr. item 2.4.1)

C7. A **Norma de Controlo Interno em vigor**, publicada em 4/01/2013, está **desajustada** face às alterações que, entretanto, ocorreram, na estrutura organizacional, evidenciando diversas fragilidades, designadamente, a não concretização do princípio da segregação de funções, bem como a não inclusão de mecanismos que assegurem uma adequada articulação entre os serviços de recursos humanos e a contabilidade. Por outro lado, não é exercido, com carácter de regularidade, o **controlo das aplicações e do ambiente informático**, para efeitos, especialmente, de confirmar se os *outputs* do *software* utilizado na área de gestão de recursos humanos respondem às exigências legais, não se encontrando sequer instituído o **princípio da segregação das funções**, designadamente, nas áreas relacionadas com o controlo da assiduidade, processamento e pagamento das remunerações e demais suplementos remuneratórios.

(cfr. item 2.6.1)

C8. O **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas** não prevê quaisquer mecanismos de **monitorização e revisão** que se ajustem à dinâmica organizacional do Município, nem se revela coerente e consistente com a Norma de Controlo Interno em vigor.

(cfr. item 2.6.2)

3.2. Atentos os factos verificados e as conclusões antecedentes, recomendamos o seguinte:

R1. Que sejam devidamente implementados procedimentos de controlo que permitam aferir se os

eleitos locais em regime de permanência e a meio tempo e se trabalhadores ou prestadores de serviços a título individual ou através de empresas de trabalho temporário, se encontram simultaneamente na situação de pensionistas, reformados ou reservistas beneficiários da CGA, SS ou outras entidades, de modo a obviar situações de pagamentos indevidos.

(cfr. item C1.)

R2. Toda e qualquer autorização de realização de **trabalho extraordinário** deverá ser devidamente fundamentada e concedida em momento prévio à sua prestação, devendo ser instituídos mecanismos de controlo interno, tais como conferências e validações periódicas, quanto às condições de prestação e remuneração respetivas.

(cfr. item C2)

R3. Que sejam desencadeados, **com carácter de regularidade, mecanismos de controlo dos outputs das aplicações informáticas**, na área de gestão de recursos humanos, designadamente, em matéria de registo de assiduidade, realização de trabalho extraordinário, acumulação de funções e de deslocações e estadas ao serviço da autarquia, face ao processamento de subsídio de refeição, e demais remunerações e suplementos remuneratórios pagos.

(cfr. itens C2., C3., C5. e C7.)

R4. Que todos os **comprovativos de deslocações que conferem direito a ajudas de custo e subsídio de transporte** sejam integralmente preenchidos, identificando o respetivo fundamento, data, local e hora, devendo também ser objeto de confirmação pelo superior hierárquico.

(cfr. itens C3. e C7.)

R5. Que seja instituído **um controlo mais rigoroso na qualificação jurídica dos contratos de prestação de serviços**, de modo a destrinchá-los dos que configuram relações de emprego público, nomeadamente em matéria de **atividades de enriquecimento curricular** e de atividades de animação e de apoio à família, as quais deverão observar o disposto no DL n.º 169/2015, de 24/08, que determina, por parte dos municípios, a celebração de **contratos de trabalho a termo resolutivo**, a tempo integral ou parcial.

(cfr. item C4.)

R6. Que se promova a regularização da situação relativa ao contrato celebrado com a Lda., procedendo-se à redução remuneratória aplicável, com o envio da respetiva evidência à IGF, no prazo de 60 dias após a receção do presente relatório.

(cfr. item C4.)

R7. Que sejam implementados **mecanismos** eficazes que permitam obviar a existência de **erros materiais no processamento dos descontos obrigatórios e retenções na fonte** a cargo da autarquia e dos trabalhadores, bem como, se promova a correção das situações identificadas.

(cfr. item C6.)

R8. Que o MP promova a alteração/aprovação da **Norma de Controlo Interno** de modo a corrigir as situações identificadas na auditoria, mediante a definição de circuitos de controlo e a identificação de responsáveis ajustados à atual estrutura orgânica dos serviços e a inclusão de medidas específicas destinadas a reforçar a articulação entre os serviços que têm a seu cargo os recursos humanos e a área financeira, devendo ser efetivamente observado o princípio da segregação de funções.

(cfr. item C7.)

R9. Que o **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas** seja **revisto** de modo a ajustar-se à dinâmica da organização, identificando as áreas críticas de risco, recursos humanos, técnicos e materiais a alocar, calendarização da monitorização e revisão, bem como a estrutura de relatórios periódicos a elaborar, com a identificação dos resultados, decorrentes da aplicação das medidas, em termos de redução, transferência ou eliminação de riscos.

(cfr. item C8.)

4. PROPOSTAS

Em face dos resultados obtidos propomos:

4.1. O envio do presente relatório e anexos ao Senhor Secretário de Estado do Orçamento, para efeitos de homologação, com sugestão de encaminhamento para o Senhor Secretário de Estado das Autarquias Locais.

4.2. O envio do presente relatório e respetivos anexos, após homologação, ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Pinhel, com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos do previsto no n.º 2, al. o), do art.º 35º da Lei n.º 75/2013, de 12/09.

4.3. 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.

Trabalho realizado com a participação dos Inspetores João Oliveira Ramos e Maria de Fátima Miradouro Silva, sob a coordenação da Chefe de Equipa Maria Amélia Monteiro e Direção de Projeto de Marlene Fernandes.

À consideração superior.

A Inspetora

Digitally signed by MARIA
DE FÁTIMA DOS ANJOS
MIRADOURO SILVA
Date: 2017.02.13 15:17:06 Z

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Evolução das despesas com pessoal – Triénio 2011/2013
Anexo 2	Execução orçamental da despesa com pessoal e aquisições de serviços – Anos de 2011 a 2013
Anexo 3	Indicadores orçamentais – (2011/2013)
Anexo 4	Evolução das despesas com pessoal - Análise comparativa entre o 1º semestre de 2013 e o 1º semestre de 2014
Anexo 5	Estrutura dos trabalhadores por relação jurídica/cargo/carreiras
Anexo 6	Admissões e saídas de pessoal - 2011 a 2013
Anexo 7	Aquisições de serviços (Tarefas e avenças)
Anexo 8	Aquisições de serviços – Pagamentos AEC e AAAP
Anexo 9	Cálculo das remunerações dos eleitos locais e membros dos gabinetes de apoio (Lei 12-A/2010, de 30/06 e Lei 47/2010, de 7/09)
Anexo 10	Cálculo das remunerações dos eleitos locais, membros dos gabinetes de apoio e trabalhadores – Reduções remuneratórias (Lei 12-A/2010, de 30/06, Lei 47/2010, de 7/09 e LOE 2011)
Anexo 11	Cálculo das remunerações dos eleitos locais, membros dos gabinetes de apoio e trabalhadores – Reduções remuneratórias (Lei 12-A/2010, de 30/06, Lei 47/2010, de 7/09, LOE 2011 e LOE 2012)
Anexo 12	Cálculo das remunerações dos eleitos locais, membros dos gabinetes de apoio e trabalhadores – Reduções remuneratórias (Lei 12-A/2010, de 30/06, Lei 47/2010, de 7/09, LOE 2011, LOE 2012 e LOE 2013)
Anexo 13	Cálculo das remunerações dos eleitos locais, membros dos gabinetes de apoio e trabalhadores – Reduções remuneratórias (Lei 12-A/2010, de 30/06, Lei 47/2010, de 7/09, LOE 2011, LOE 2012, LOE 2013 e LOE 2014) - janeiro de 2014
Anexo 14	Apuramento dos descontos sobre as remunerações dos trabalhadores – 2011, 2012, 2013.
Anexo 15	Apuramento das contribuições obrigatórias a cargo da Autarquia Local – 2011, 2012, 2013.
Anexo 16	Apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
Anexo 17	Procedimento de Contraditório Formal – Resposta da Entidade Auditada