

AÇÃO DE CONTROLO AO MUNICÍPIO DO SEIXAL

AS DESPESAS COM PESSOAL SÃO REALIZADAS DE ACORDO COM A LEI
E OBSERVAM AS RESTRIÇÕES NA CONTRATAÇÃO DE RECURSOS
HUMANOS?

Relatório nº 2017/1392

Proc. n.º 2015/235/A5/1093

Dezembro de 2017

Independência

Inte**G**ridade

Con**F**iança

PARECER:

Submeto o presente relatório à consideração do Senhor Inspetor-Geral, com o meu acordo.

Concordo com este relatório, salientando as conclusões e recomendações, a fls. 22 a 24, e o proposto no ponto 4., a fls. 25.
À consideração superior,

DESPACHO:

Concordo.
Remeta-se a S.E. o Secretário de Estado do Orçamento.

Relatório n.º 2017/1392

Processo n.º 2015/235/A5/1093

Ação de Controlo ao Município do Seixal

Recursos Humanos

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente ação de controlo ao Município do Seixal abrangeu o quadriénio 2012/2015 e visou contribuir para a melhoria da atuação da autarquia local no domínio dos recursos humanos, considerando, sobretudo, o respetivo quadro legal.

Tendo em conta as evidências obtidas (Anexos 1 a 9), a análise e avaliação das mesmas (Cap. 2) e os resultados do procedimento de contraditório institucional (vd. Anexo 10), destacamos as seguintes conclusões:

- 1.1. A despesa com pessoal no Município do Seixal ascendeu a 128,7 M€, no período de 2012/2015, o que representou 55% da despesa corrente do Município, e registou um acréscimo de 8%, apesar do número de trabalhadores da Autarquia ter sofrido um decréscimo de 6%, passando de 1674 para 1537, no mesmo período.
- 1.2. Desde junho de 2010, foram pagas incorretamente as despesas de representação dos eleitos locais em regime de permanência a tempo inteiro, de que resultou o abono indevido de 4.925,80 euros (até outubro/2015).
- 1.3. Os contratos de prestação de serviços celebrados e/ou renovados no período auditado não foram, até maio de 2015, objeto de parecer prévio vinculativo emitido pela CMS, nos termos exigidos pelas LOE 2012 a 2015. Contudo, a verificação dos requisitos exigidos no mencionado parecer constaram das propostas de celebração e/ou renovação dos contratos, elaboradas pelos serviços e aprovadas pelo PCM, nuns casos, e pela Vereadora do pelouro dos recursos humanos, noutros.
- 1.4. A acumulação de funções privadas (nas áreas da engenharia civil e arquitetura), com conteúdo idêntico às funções desempenhadas na CMS, deixou de verificar-se na sequência da presente ação inspetiva, segundo informação prestada pela autarquia no exercício do contraditório.
- 1.5. Em matéria de trabalho extraordinário, o carácter sistemático e regular como era prestado na Divisão de Salubridade (DS) punha em causa a sua natureza excecional, situação que foi, entretanto, corrigida, de acordo com informação da autarquia local.
- 1.6. O Regulamento do Sistema de Controlo Interno (RSCI) não está ajustado à atual estrutura orgânica dos serviços e não contempla quaisquer procedimentos de controlo específicos em matéria de recursos humanos.

Despesa com pessoal:
128,7 M€

Diminuição do número
de trabalhadores: 6%

Irregularidades no
pagamento de
remunerações a eleitos
locais: 4,9 m€

Irregularidades na
emissão do parecer
prévio vinculativo

Eliminação de
acumulação de funções
públicas com funções
privadas nas áreas de
engenharia civil e
arquitetura

Falta de excecionalidade
de trabalho
extraordinário

Insuficiências do RCI

2. As principais recomendações formuladas à Câmara Municipal do Seixal são as seguintes:

- 2.1. Promover a reposição das despesas de representação abonadas indevidamente, desde junho de 2010;
- 2.2. Assegurar a emissão do parecer prévio vinculativo na celebração e renovação de contratos de prestação de serviços pelo órgão competente para o efeito;
- 2.3. Promover a revisão do RCI, de forma a adequá-lo à atual estrutura orgânica da CMS e a incluir procedimentos sistemáticos de controlo em matéria de recursos humanos e designação de responsáveis/criação de estrutura para exercício da função controlo.

Principais
recomendações

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	3
1.1. Fundamento	5
1.2. Questão e subquestões da ação inspetiva e âmbito.....	5
1.3. Metodologia e condicionantes.....	6
1.4. Contraditório.....	7
2. RESULTADOS	8
2.1. Estrutura e evolução da despesa com pessoal	8
2.2. Estrutura e evolução dos recursos humanos	10
2.3. Legalidade e regularidade das despesas com pessoal	13
2.4. Sistema de controlo interno.....	21
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	22
4. PROPOSTAS	25

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADSE	Direção-Geral de Proteção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública, atual Instituto de Proteção e Assistência na Doença
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CMS	Câmara Municipal do Seixal
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
GAP	Gabinete de apoio à presidência
IGF	Inspeção - Geral de Finanças
IRS	Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares
LOE	Lei de Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LTFP	Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
LVCR	Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações
MS	Município do Seixal
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PCMS	Presidente da Câmara Municipal do Seixal
PGRCIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
p.p.	Pontos percentuais
RCI	Regulamento de Controlo Interno
RCTFP	Regime Jurídico do Contrato de Trabalho em Funções Públicas
TE	Trabalho extraordinário

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento

A presente ação inspetiva foi realizada em cumprimento do Plano de Atividades da Inspeção Geral de Finanças (IGF), no âmbito do 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”. Teve por finalidade concluir sobre a legalidade da atividade municipal na área dos recursos humanos, considerando os referenciais legais e regulamentares aplicáveis, bem como a robustez do sistema de controlo interno.

1.2. Questão e subquestões da ação inspetiva e âmbito

1.2.1. Nesta ação pretendeu-se dar resposta à seguinte questão: a despesa com pessoal, incluindo a relativa aos eleitos locais, e com aquisições de serviços, designadamente, nas modalidades de avença e tarefa, são realizadas de acordo com a lei?

Para este efeito, foram consideradas as seguintes subquestões:

- i. A contratação de recursos humanos, incluindo avenças e tarefas, observou o regime excecional previsto na lei?
- ii. As remunerações dos eleitos locais e trabalhadores foram corretamente calculadas e tiveram em conta as reduções decorrentes das Leis de Orçamento do Estado?
- iii. A autorização e pagamento de suplementos remuneratórios respeitaram o quadro legal?
- iv. Foram efetuados corretamente os descontos sobre as remunerações e feita oportunamente a sua entrega, incluindo as contribuições obrigatórias do Município para a segurança social, às respetivas entidades?
- v. As prestações de serviços foram objeto de parecer prévio e sujeitas a redução remuneratória, sendo caso disso?
- vi. O Sistema de Controlo Interno e o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC), no que respeita à área temática em análise nesta ação inspetiva, contemplam, respetivamente, procedimentos adequados a assegurar o cumprimento da lei e a descrição dos riscos mais relevantes e das medidas previstas para a sua prevenção? Para além disso, o PGRCIC foi objeto de acompanhamento e monitorização?

1.2.2. Esta ação incidiu sobre a Câmara Municipal do Seixal, em especial sobre os serviços que têm a seu cargo os recursos humanos e a área financeira (Divisão de Recursos Humanos e Divisão de Administração Geral), e reportou-se ao quadriénio 2012/2015, sem prejuízo do controlo da aplicação das reduções incidentes sobre as remunerações dos eleitos locais em regime de permanência atempo inteiro ter sido alargado ao início de junho de 2010¹.

¹ Mês do início da aplicação da redução às remunerações dos eleitos locais em regime de permanência.

1.3. Metodologia e condicionantes

O desenvolvimento da ação inspetiva obedeceu às fases abaixo descritas e aos procedimentos de controlo, previstos no guião de “Controlo das Despesas de Pessoal das Autarquias Locais”, com os necessários ajustamentos e atualizações decorrentes das alterações do quadro legal, entretanto, verificadas:

- 1.3.1. O planeamento da ação, que implicou o levantamento e análise preliminar de informação relevante, nomeadamente, informação financeira, estrutura e orgânica dos serviços municipais, regulamentos municipais, deliberações/despachos de delegação de competências, despachos de distribuição de pelouros pelos membros do órgão executivo, procedimentos e circuitos administrativos e financeiros relevantes, universo a controlar e seleção das amostras.
- 1.3.2. A execução da ação obedeceu, com os adequados ajustamentos, ao guião atrás identificado, com referência às subquestões enunciadas, destacando-se a realização de testes substantivos, envolvendo, nomeadamente, os processos relativos à contratação de pessoal e à realização de despesas com pessoal, bem como a verificação das retenções, dos descontos e contribuições obrigatórios.
- 1.3.3. Os principais critérios/referenciais de análise tidos em conta na execução da presente ação foram os seguintes:
 - ✓ Quadro legal aplicável² e regulamentar;
 - ✓ Princípios básicos do controlo interno e Norma de Controlo Interno.
- 1.3.4. No desenvolvimento desta ação inspetiva foram utilizadas as seguintes técnicas:
 - ✓ Tratamento e análise de informação financeira;
 - ✓ Análise documental; e
 - ✓ Entrevistas informais.

² Nomeadamente: Lei nº 12-A/2008, de 27 de fevereiro (estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas); Decreto-Lei nº 209/2009, de 3 de setembro (procede à adaptação à administração autárquica do disposto na Lei nº 12-A/2008, de 27 de fevereiro); Lei nº 59/2008, de 9 de setembro (aprova o regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas); Portaria nº 1553-C/2008, de 31 de dezembro (aprova a tabela remuneratória única dos trabalhadores que exercem funções públicas); Decreto-Lei nº 305/2009, de 23 de outubro (estabelece o regime jurídico da organização dos serviços das autarquias locais); Lei nº 12-A/2010, de 30 de junho (aprova um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental que visam reforçar e acelerar a redução de défice excessivo e o controlo do crescimento da dívida pública previstos no PEC), Lei nº 35/2014, de 20 de junho (Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas), Lei nº 64-B/2011, de 30 de dezembro (LOE2012), Lei nº 66-B/2012, 31 de dezembro (LOE2013), Lei nº 83-C/2013, de 31 de dezembro (LOE2014) e Lei nº 82-B/2014, de 31 de dezembro (LOE2015).

1.4. Contraditório

Nos termos do disposto no artigo 12.º (princípio do contraditório) do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, bem como no n.º 2 do artigo 19º e no artigo 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF³, o projeto de relatório, contendo as principais asserções, conclusões e recomendações, e respetivos Anexos foram enviados ao Presidente da Câmara Municipal do Seixal para exercício do contraditório institucional.

Na sua resposta, que constitui o Anexo 10 do presente Relatório, a autarquia acolheu a generalidade das asserções, conclusões e recomendações constantes do projeto de relatório, com exceção das constantes do ponto 2.3.1., sem, no entanto, remeter evidências da implementação das recomendações.

Refira-se, também, que, sempre que se mostrou relevante, fez-se menção, nos pontos específicos deste relatório, à resposta da autarquia e, sendo caso disso, à posição final da IGF sobre a matéria em questão.

(Anexos 10)

³ Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5 de abril, do Ministro de Estado e das Finanças, e publicado no DR, 2ª Série, de 12 de abril de 2010.

2. RESULTADOS

2.1. Estrutura e evolução da despesa com pessoal

No período de 2012-2015, as despesas com pessoal⁴, no montante de 128,7 M€, representaram 37% da despesa total e 55% da despesa corrente, tendo-se verificado um acréscimo de cerca de 8% naquelas despesas, com uma variação, em termos absolutos, nesse período, de 2,4 M€ conforme ilustra a figura seguinte⁵:

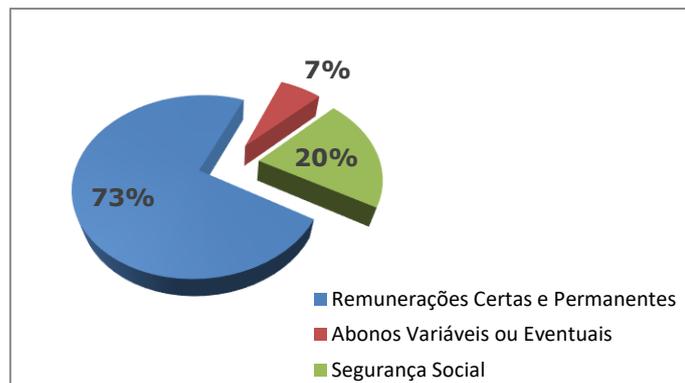
Figura 1 -Peso da despesa com Pessoal na Despesa Municipal (2012-2015)

DESIGNAÇÃO	MONTANTES (€)				PESO DAS DESPESAS COM PESSOAL NAS DESPESAS MUNICIPAIS										
	2012	2013	2014	2015	2012		2013		2014		2015		Triénio		
					DT	DC	DT	DC	DT	DC	DT	DC	DT	DC	
DESPEZA TOTAL PAGA (DT)	79 191 317	79 998 309	108 617 095	75 637 901											
DESPEZA CORRENTE PAGA (DC)	44 605 117	61 799 583	71 400 107	55 319 291	38%	68%	41%	53%	30%	46%	43%	59%	37%	55%	
DESPESAS COM PESSOAL	30 395 964	32 664 712	32 811 186	32 827 140											

Fonte: Mapas de controlo orçamental da despesa (2012-2015)

As figuras seguintes dão-nos conta da estrutura da despesa com pessoal da CMS e da respetiva evolução, no período de 2012-2015:

Figura 2 - Estrutura da despesa com Pessoal (2012-2015)

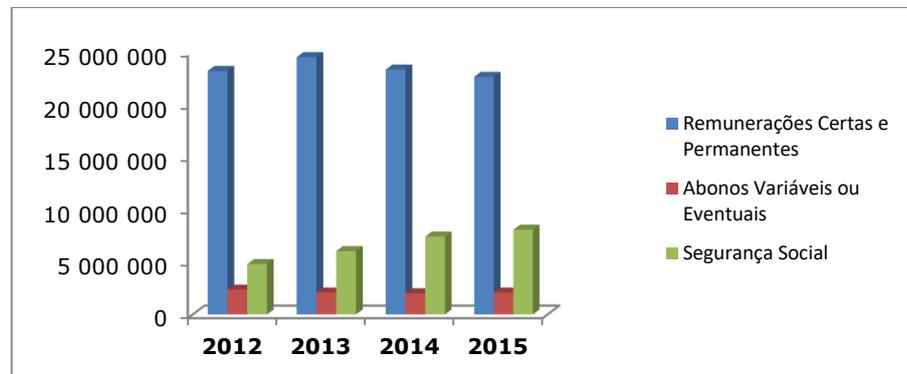


Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa (2012 – 2015)

⁴ De acordo com a execução financeira (pagamentos) evidenciada pela rubrica 01 – Despesas com Pessoal – vd., designadamente, os mapas do “Controlo Orçamental da Despesa”, em que se incluem os pagamentos efetuados pela CMS aos eleitos locais e membros do Gabinete de Apoio a esses eleitos e aos trabalhadores com vínculo de emprego público, independentemente da modalidade de constituição da relação jurídica ao abrigo da qual os trabalhadores exercem funções, bem como as avenças e tarefas relevadas na referida rubrica 01.

⁵ Entre 2012 e 2013, essa variação foi de 7,46% e entre 2013 e 2014 de 0,45%.

Figura 3 – Evolução da despesa com pessoal (2012-2015)



Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa (2012 – 2014)

No período referido, as despesas relativas a remunerações certas e permanentes, no montante total de 93,8 M€, assumiram particular relevo, ao representarem 73% do total das despesas com pessoal, dos quais 74,4% respeitam a remunerações do pessoal em regime de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado.

(Anexos 1 e 3)

As remunerações certas e permanentes diminuíram, entre 2012 e 2015, 2,4%, correspondendo, em termos absolutos, a 563 102 euros, tendo, também, diminuído o seu peso nas despesas com pessoal, em 7,5 p.p.

(Anexos 1 e 3)

A diminuição da despesa com remunerações certas e permanentes ocorreu em quase todas as rubricas, com exceção das relativas aos titulares de órgãos de soberania e membros de órgãos autárquicos (01.01.01.) e ao subsídio de férias e de Natal, que sofreram um aumento (rubrica 01.01.14) de cerca de 42% e 173%, respetivamente.

O maior decréscimo foi registado nas despesas referentes ao pessoal contratado a termo (01.01.06.), ao pessoal aguardando aposentação (01.01.08), nas despesas de representação (01.01.11) e nas despesas relativas ao pessoal em regime de tarefa ou avença (01.01.07), que diminuíram no triénio, respetivamente, 60%, 56% e 40%.

(Anexo 1)

Quanto às despesas com a segurança social, estas representaram 20% do total das despesas com pessoal, registando um acréscimo de 68%, entre 2012-2015, correspondente a um aumento, em termos absolutos, de 3,3 M€.

Para este acréscimo, contribuíram os encargos com a saúde (rubrica 01.03.01) e com os acidentes em serviço e acidentes profissionais (rubrica 01.03.06), que cresceram 326% e 551%, respetivamente.

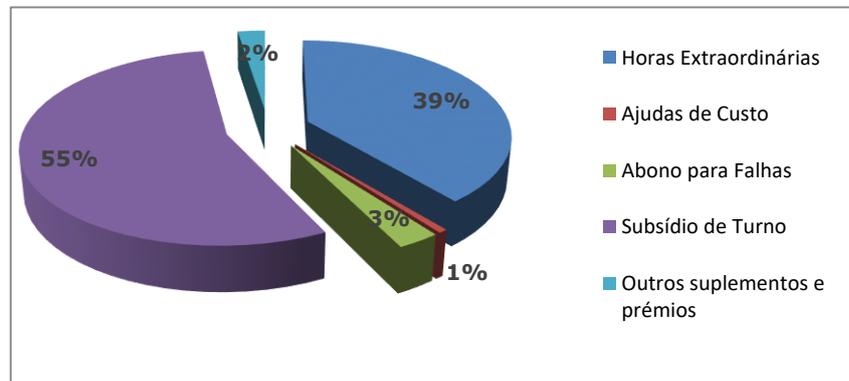
(Anexos 1 e 2)

Os restantes 7% da despesa com pessoal respeitam a abonos variáveis ou eventuais, que decresceram, entre 2012 – 2015, 12%.

(Anexos 1 e 2)

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

Figura 4 - Principais Abonos Variáveis ou Eventuais (2012-2015)



Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa (2012-2015)

De acordo com a figura supra, no período em referência, entre os abonos variáveis ou eventuais, foi o pagamento do subsídio de turno que teve o peso mais significativo (54%), seguido do pagamento de horas extraordinárias (39%) e do abono para falhas (3%).

(Anexo 1)

A análise de alguns indicadores revelou, ainda, em matéria de despesas com pessoal, no período de 2012-2015, o seguinte:

- ✓ A despesa com pessoal *per capita* cresceu 5,8 p.p.;
- ✓ O valor médio, por trabalhador⁶, da despesa com pessoal foi de 20 093 euros, evoluindo de 17 996 euros, em 2012, para 21 568, em 2015.

(Anexo 3)

2.2. Estrutura e evolução dos recursos humanos

A estrutura orgânica em vigor no MS foi aprovada⁷⁸ por deliberações da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal, de 19/12/2012⁹ e 26/12/2012, respetivamente, e visou adequar-se, nos termos do DL nº 305/2009, de 23 de outubro¹⁰, às regras e critérios previstos no DL nº 49/2012, de 29 de agosto¹¹, passando a integrar um modelo de estrutura orgânica do tipo hierarquizado (compreendendo unidades orgânicas nucleares e flexíveis)¹².

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

⁷ A entrada em vigor ficou condicionada, nos termos do nº 7, do artigo 25º do DL nº 49/2012, de 29 de agosto, ao termo do prazo das comissões de serviço dos dirigentes intermédios de 1º grau providos por concurso (30 de abril de 2015).

⁸ Alterada por deliberação da CMS de 26/06/2014.

⁹ Deliberação nº 297/2012.

¹⁰ Estabelece o regime jurídico da organização dos serviços das autarquias locais.

¹¹ Aprova o Estatuto do pessoal dirigente nas camara municipais.

¹² Seis departamentos e 22 unidades orgânicas flexíveis (18 divisões e 4 gabinetes).

De acordo com a informação constante dos balanços sociais de 2012 a 2015, os recursos humanos ao serviço do MS, segundo a modalidade de vinculação/relação jurídica de emprego público, registaram a evolução e encontram-se distribuídos nos termos descritos na figura seguinte:

Figura 5 - Evolução do número de trabalhadores por relação jurídica de emprego público (2012-2015)

RELAÇÃO JURÍDICA	N.º DE TRABALHADORES				VARIÇÃO ENTRE 2012 e 2015 (%)
	2012	2013	2014	2015	
Comissão de Serviço ^(a)	93	85	79	30	-68%
Contrato de Trabalho em Funções Públicas por Tempo Indeterminado (nomeação)	1 547	1 502	1 464	1 490	-4%
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	31	29	23	17	-45%
Outras Situações	3	0	2	0	-100%
TOTAL	1 674	1 616	1 568	1 537	-6%

(a) Incluindo os membros do GAP (Adjuntos e Secretários), de acordo com orientações da DGAL.

Fonte: Balanços sociais (2012-2015)

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

- ✓ O número de trabalhadores¹³ registou um decréscimo de 6% entre 2012 e 2015, passando de 1674 para 1537.
- ✓ As comissões de serviço reduziram 68%, tendo passado de 93 para 30 trabalhadores, e as prestações de serviços diminuíram 45% (passando de 31, em 2012, para 17, em 2015).

(Anexo 4)

Refira-se, também, que:

- ✓ O índice de admissões de pessoal¹⁴, no período de 2012-2015, passou de 2%, em 2012, para 6,1%, em 2015, enquanto a taxa de saídas¹⁵ passou de 8,1%, em 2012, para 8,3%, em 2014.
- ✓ Já o índice de cobertura de entradas por saídas foi de 3,2, em 2012, e de apenas 1,2, em 2015, resultante, neste último ano, de 116 saídas e 93 entradas.

(Anexo 5)

- ✓ O número médio de habitantes por cada trabalhador ao serviço do Município do Seixal (MS) foi de 102, evoluindo de 95 em 2012, para 108, em 2015.

¹³ Incluindo as prestações de serviços.

¹⁴ Que resulta da divisão entre o total de entradas num ano pelo número de efetivos a 31 de dezembro desse ano.

¹⁵ Percentagem que resulta da divisão entre o total de saídas num ano pelo número de efetivos a 31 de dezembro desse ano.

(Anexo 3)

- ✓ Refira-se, ainda, que o número de trabalhadores do MS, afetos à execução das atividades transferidas do Ministério da Educação, representava, em 2015 (com um número de 60), cerca de 4% do total de trabalhadores.

(Anexo 5)

Em termos de cargos/carreiras, no período analisado, o grupo de pessoal dirigente decresceu 74% (passou de 86, em 2012, para 22, em 2015), o de assistentes técnicos 5% (de 477, em 2012, para 455, em 2015) e o de assistentes operacionais 10% (de 776, em 2012, para 701, em 2015). conforme demonstra a figura 6

Figura 6 - Distribuição dos trabalhadores por categoria/função (2012-2015)

CARGO/CARREIRA		N.º DE TRABALHADORES EM FUNÇÕES PÚBLICAS				VARIÇÃO NO PERÍODO (%)
		2012	2013	2014	2015	
DIRIGENTE	Superior	0	0	0	0	-
	Intermédio	86	77	71	22	-74%
CARREIRAS GERAIS	Técnico Superior	254	254	251	293	15%
	Assistente Técnico	477	463	457	455	-5%
	Assistente Operacional	776	741	714	701	-10%
OUTRAS FUNÇÕES	Bombeiro	0	0	0	0	-
	Informática	26	27	27	26	0%
	Polícia Municipal	0	0	0	0	-
	Outros	24	25	25	25	4%
TOTAL		1 643	1 587	1 545	1 522	-6%

Fonte: Balanços sociais (2012 a 2015)

Tendência inversa verificou-se no grupo de pessoal técnico superior que aumentou 15%, passando de 254, em 2012, para 293, em 2015.

Refira-se, ainda, que o MS cumpriu, nos anos de 2012 a 2014, a obrigação de redução do número de trabalhadores¹⁶, de acordo com as percentagens legalmente previstas (entre 1% e 3%, consoante os casos)¹⁷, pois, até ao final do 3º trimestre de 2012 reduziu em 3% o número de trabalhadores existentes em 31 de dezembro de 2011¹⁸ e, no final dos anos de 2013 e de 2014, a Autarquia tinha reduzido, em 3% e 2% (respetivamente), o número de trabalhadores relativamente ao final do ano anterior (artigos 48º da LOE2012, 65.º da LOE2013 e 62º da LOE2014).

¹⁶ Excluindo os trabalhadores afetos à Educação.

¹⁷ Para este efeito, não releva o pessoal afeto à Educação.

¹⁸ 1717 trabalhadores, nos quais se incluem 63 afetos à Educação.

É de notar, por último, que o MS não dispunha, desde 2012, de trabalhadores em regime de contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo, pelo que ficou prejudicada a aplicação das restrições impostas pelas LOE 2013, LOE 2014 e LOE 2015¹⁹ em relação a esses contratos.

(Anexo 4)

2.3. Legalidade e regularidade da despesa com pessoal

2.3.1. Reduções remuneratórias

O MS deu cumprimento, em geral, à obrigatoriedade legal de redução das remunerações²⁰.

Porém, verificou-se o abono incorreto das despesas de representação dos eleitos, desde junho de 2010²¹, pelo facto de não se ter em consideração que o montante dessas despesas, por estar indexado ao vencimento dos eleitos locais²², passou a ser inferior ao que vinha sendo abonado antes da redução desse vencimento operada pela Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho²³.

Assim, foram pagos a mais, entre 2010 e outubro de 2015, os montantes indicados no quadro seguinte, que ascendeu a 4.925,80 euros, cuja reposição deverá ser promovida pelos serviços do MS²⁴.

¹⁹ Vd. artigos 59º, 55º e 54º, respetivamente

²⁰ Vd. os seguintes diplomas:

- ✓ Lei nº 12-A/2010, de 30 de junho, aplicável aos titulares de cargos políticos, isto é, presidente da CM e vereadores em regime de tempo inteiro;
- ✓ Lei nº 47/2010, de 7 de setembro, aplicável aos membros dos gabinetes de apoio pessoal do presidente e vereadores da CM;
- ✓ Lei nº 55-A/2010, de 31 de dezembro, aplicável, no caso das autarquias locais, aos respetivos eleitos, dirigentes e trabalhadores (doravante designada de LOE2011);
- ✓ Lei nº 64-B/2011, de 30 de dezembro (LOE2012), que manteve em vigor o regime decorrente da citada Lei nº 55-A/2010, de 31 de dezembro, com idêntica incidência;
- ✓ Lei nº 66-B/2012, de 31 de dezembro (LOE2013), que mantém em vigor a redução das remunerações totais ilíquidas dos titulares de cargos políticos;
- ✓ Lei nº 83-C/2013, de 31 de dezembro (LOE2014), que manteve em vigor a redução das remunerações totais ilíquidas dos titulares de cargos políticos.

²¹ Data da entrada em vigor da Lei n.º 12-A/2010.

²² 30% ou 20%, consoante se trate de Presidente do executivo ou de Vereadores, conforme resulta do nº 4, do artigo 6º da Lei nº 29/87, de 30 de junho (Estatuto dos Eleitos Locais).

²³ Que foi reduzido a partir desse mês em 5%, nos termos dos nºs 1 e 2, do art.º 11º da citada Lei nº 12-A/2010, de 30 de junho.

²⁴ Excecionam-se os valores pagos nos anos de 2010 e 2011, uma vez que nos termos do art.º 40º do DL nº 155/92, de 28 de julho, a obrigatoriedade de reposição das quantias recebidas prescreve decorridos 5 anos após o seu recebimento. Deverá também ser regularizada a situação em relação às despesas de representação abonadas desde 2016, cujo apuramento não foi efetuado pela IGF.

transporte), concluindo, assim, a autarquia local que, do confronto dos dois conceitos, resulta claro que o legislador, no primeiro caso, pretendeu abranger apenas o valor base da retribuição dos titulares dos cargos políticos e que, no segundo, sujeitou à redução remuneratória, não só aquele valor, como ainda outras prestações complementares.

As alegações da autarquia não põem, no entanto, em causa o enquadramento da questão apresentado pela IGF. Com efeito, a conclusão de abono incorreto das despesas de representação aos eleitos não resulta de qualquer interpretação que tenha sido feita do conceito “*vencimento mensal ilíquido*” utilizado na Lei nº 12-A/2010, de 30 junho, no sentido de abranger ou não para além da remuneração base outras prestações pecuniárias, mas tão só do facto de, nos termos do nº 4, do artigo 6º da Lei nº 29/87, de 30 de junho (Estatuto dos Eleitos Locais), o valor das despesas de representação estar indexado ao vencimento dos eleitos locais, que, tendo sido reduzido em 5% por força daquele diploma legal, conduziu consequentemente à redução daquele abono. Assim, à luz da posição da IGF, se o valor das despesas de representação fosse de montante fixo, estas não sofreriam qualquer redução.

Face ao exposto, não vemos razões para alterar a posição da IGF sobre esta matéria.

2.3.2. Acumulação de funções

De acordo com informação prestada à IGF no âmbito da presente ação inspetiva, “*nenhum dos eleitos da Câmara Municipal em regime de permanência a tempo inteiro acumula essa função autárquica com outra ou outras de natureza pública ou privada*”.

No que respeita à acumulação de funções por trabalhadores, de acordo com os elementos disponibilizados pela CMS, constatou-se que, à data do início da ação, trinta e três trabalhadores do Município exerciam em acumulação outras funções, no caso privadas.

Da análise dos processos que integraram a amostra constatámos o seguinte:

- ✓ Nos termos definidos no Despacho nº 21/PCM/2012, foi determinada a reapreciação das situações de acumulação de funções em vigor na autarquia, de forma a que todas as autorizações de acumulação de funções públicas ou privadas anteriores à entrada em vigor da Lei nº 34/2010, de 2 de setembro, fossem revistas.

Contudo, atento o teor dos elementos disponibilizados, não havia evidência de os pedidos apresentados terem sido objeto de reapreciação. Contudo, a autarquia local, em contraditório, alegou que essa reapreciação se efetivou e que “*inclusivamente, foi proferido indeferimento nos casos em que não se mostrava garantido o cumprimento de todos os requisitos legalmente estabelecidos para a acumulação, nomeadamente, no âmbito da atividade de engenharia civil, precisamente por não ter sido cabalmente demonstrada a absoluta inexistência de incompatibilidade com o exercício das mesmas funções na Câmara Municipal do Seixal*”.

- ✓ Na sequência do Despacho nº 48/PCM/2014, que fixou orientações internas a definir os procedimentos a adotar pelos trabalhadores do MS, relativamente à acumulação de

Figura 7 - Montantes a repor (jun/2010-out/2015)

Un: euro

Nome	Cargo	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
		163,94	252,91	252,91	202,33	-	-	872,09
		82,10	125,98	125,98	151,34	267,00	215,41	967,81
		82,10	125,98	125,98	125,99	135,17	108,93	704,15
		82,10	125,98	125,98	125,99	135,17	108,93	704,15
		82,10	83,99					166,09
		82,10	125,98	125,98	125,99	135,17	108,93	704,15
		-	41,99	125,98	125,99	135,17	108,93	538,06
		-	-	-	25,20	135,17	108,93	269,30
Total		574,44	882,81	882,81	882,83	942,85	760,06	4.925,80
OBS: (a) Exerceu funções (b) Exerceu funções (c) Exerceu funções (d) Exerceu funções								

Fonte: Recibos de vencimento dos eleitos

(Anexo 6)

Em contraditório, a autarquia local veio defender, de acordo com a sua interpretação da Lei nº 12-A/2010, de 30 de junho, que as despesas de representação não estão abrangidas pela redução remuneratória imposta por aquele diploma legal.

Alegou, em síntese, que a aplicabilidade da redução remuneratória às despesas de representação se reconduz à interpretação do conceito “vencimento mensal ilíquido”, que, nos termos do artigo 11º da citada Lei nº 12-A/2010, de 30 de junho, foi sujeito à redução de 5%.

A CMS defendeu, com efeito, que “o vencimento mensal ilíquido dos eleitos locais corresponde à remuneração base mensal a que os mesmos têm direito e que se encontra fixada por referência ao vencimento base atribuído ao Presidente da República, dela se excluindo, portanto, todas as outras prestações complementares a que têm direito”.

Acrescentou, ainda, que o referido conceito, face ao utilizado na Lei nº 55-A/2010, de 31 de dezembro (LOE2011), que determinou a redução das “remunerações totais ilíquidas” mensais de valor superior a 1 500 euros, mantida em vigor nas sucessivas LOE, se apresenta mais restrito, já que o conceito usado nas LOE compreende todas as prestações pecuniárias auferidas pelo titular do cargo político (remuneração mensal, despesas de representação, senhas de presença, ajudas de custo, subsídio de

funções públicas ou privadas, foram atualizados e reanalisados os pedidos pendentes de autorização.

Existiam dez situações em que as funções privadas exercidas em acumulação (atividades no âmbito da engenharia civil e arquitetura) têm conteúdo idêntico às funções desempenhadas na CMS (engenharia civil e arquitetura). Ora, não obstante os trabalhadores terem declarado que as funções privadas a exercer em acumulação não visam o mesmo grupo de destinatários, nem são conflituantes com as funções desempenhadas na Autarquia, devido ao seu exercício fora do território do Município, o risco de essas funções se dirigirem ao mesmo círculo de destinatários das funções públicas, por exemplo através da intermediação de outrem, afigura-se elevado e, conseqüentemente, deve ser prevenido pelo Município, através da não autorização de acumulação de funções nesses casos - vd. nº 3 do artigo 28º da Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações (LVCR)²⁵ e artigo 22º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP)²⁶⁻²⁷.

Em contraditório, foi informada a IGF de que atualmente não existem na autarquia local situações de autorização de acumulação de funções públicas e privadas nas áreas da engenharia civil e da arquitetura.

(Anexo 7)

2.3.3. Admissões de pessoal

Foi observada a proibição de abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo determinado e por tempo indeterminado, destinados a candidatos que não possuíssem uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente constituída, salvo nos casos excepcionais previstos legalmente (artigo 9º, nº 1, da Lei nº 12-A/2010, de 30 de junho, e LOE de 2013 e 2014²⁸)

Com efeito, no período auditado, ocorreu a abertura excepcional dos procedimentos concursais constantes da figura infra²⁹, tendo-se verificado, no âmbito da amostra analisada³⁰, que foram

²⁵ Na redação dada pela Lei nº 34/2010, de 2 de setembro.

²⁶ Aprovada pela Lei nº 35/2014, de 20 de junho.

²⁷ A LTFP mantém sem alterações significativas, o regime em matéria de acumulação de funções constante da LVCR, estabelecendo no artigo 22º que o trabalhador pode acumular as suas funções com outras funções privadas, remuneradas ou não, se para tal estiver autorizado, salvo se as funções forem concorrentes, similares ou conflituantes com as suas funções públicas, devendo, por isso, os responsáveis municipais, na apreciação dos pedidos de acumulação de funções, e a fim de garantir o cumprimento do regime legal na matéria, nomeadamente, que as funções ou atividades privadas não são concorrentes ou similares com as funções públicas desempenhadas e com estas conflituantes, ponderar e/ou atender ao potencial risco associado nos despachos autorizadores proferidos ou a proferir.

²⁸ Vd. artigos 66º da LOE 2013 e 64º da LOE2014.

²⁹ Para constituição de relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado.

³⁰ Processos nºs 2/PCRR/2103, 2/PCC/2014 e 4/PCRR/2014.

observados os requisitos exigidos para o efeito³¹ e que a referida abertura foi autorizada pelo Órgão Executivo, sob proposta do respetivo Presidente, em conformidade com o previsto no nº 3, do artigo 10º, conjugado com o nº 2, do artigo 9º, da Lei nº 12-A/2010, de 30 de junho.

Figura 8 - Procedimentos concursais (2012- out/2015)

Ano	2012		2013		2014		Total	
	Nº Proc.	Postos de Trabalhos						
Total	0	0	2	14	4	46	6	60

Fonte: DAF

2.3.4. Valorizações remuneratórias

No período auditado, o MS não praticou quaisquer atos que consubstanciem valorizações ou acréscimos remuneratórios dos seus trabalhadores, tais como alterações de posicionamento remuneratório (obrigatória ou gestionária), atribuição de prémios de desempenho ou outros atos legalmente proibidos a partir de 01/01/2011^{32 33}.

2.3.5. Aquisição de serviços

No período auditado, foram celebrados e/ou renovados 55 contratos de prestação de serviços, na modalidade de avença.

Da análise da amostra selecionada, verificámos que os contratos de prestações de serviços celebrados e/ou renovados no período auditado não foram objeto de parecer prévio vinculativo emitido pela CMS, sob proposta do respetivo Presidente, com exceção dos contratos celebrados e/ou renovados após a publicação da Portaria nº 149/2015, de 26 de maio.

Essa omissão resultou do facto de o Município considerar, então, de acordo com parecer dos respetivos serviços, que não estava sujeito a essa formalidade, enquanto não fosse publicada a portaria a regulamentar essa matéria em relação às autarquias locais.

³¹ Vd. artigo 10º, nº 2 da Lei nº 12-A/2010, de 30 de junho, nos termos do qual “No caso das autarquias locais, o recrutamento excecional depende da verificação dos seguintes requisitos cumulativos:

- a) *Fundamentação na existência de relevante interesse público no recrutamento, ponderada a eventual carência dos recursos humanos no sector de atividade a que se destina o recrutamento bem como a evolução global dos recursos humanos do município ou freguesia em que o serviço se integra;*
- b) *Impossibilidade de ocupação dos postos de trabalho em causa nos termos previstos nos nºs 1 a 5 do artigo 6.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, ou por recurso a pessoal colocado em situação de mobilidade especial ou a outros instrumentos de mobilidade.”*

³² Cfr mapas de controlo orçamental da despesa.

³³ A proibição foi introduzida pelo artigo 24º da Lei nº 55-A/2010, de 31/dez, que aprovou o Orçamento de Estado para 2011 e mantida em vigor, com ligeiras alterações, pelo artigo 20º da Lei nº 64-B/2011, de 30/dez (LOE2012), pelo artigo 35º da Lei nº 66-B/2012, de 31/dez (LOE2013), pelo artigo 39º da Lei nº 83-C/2013, de 31 de dezembro (LOE 2014) e pelo artigo 38º da Lei nº 82-B/2014, de 31 de dezembro (LOE2015).

Apesar de formalmente não ter sido aprovado esse parecer, as propostas de celebração ou renovação dos contratos de prestações de serviços, subscritas pelo Diretor de Departamento de Administração Geral e Finanças, no mandato 2009/2013, incluíam informação sobre a verificação do disposto no nº 4, do art.º 35º da Lei nº 12-A/2008, de 27 de fevereiro, a emissão de declaração de cabimento e a verificação do cumprimento da obrigação de redução remuneratória, ou seja, sobre aspetos que deviam constar obrigatoriamente do parecer. Contudo, essas propostas foram em regra aprovadas pelo PCM, não tendo, assim, a autarquia cumprido a emissão de parecer prévio vinculativo nos termos definidos pelas sucessivas LOE³⁴.

Considerando, porém, que os requisitos a verificar no âmbito do parecer prévio vinculativo foram confirmados nas propostas de celebração ou renovação dos contratos de prestações de serviços, consideramos que os objetivos que as LOE pretenderam prosseguir com a exigência daquele parecer foram observados, não obstante a incompetência, para o efeito, do PCM, nuns casos, e da Vereadora do pelouro, noutros casos³⁵.

Atualmente, a competência para a emissão desse parecer é do PCM.

Assim, entendemos que não se justifica desencadear o procedimento para efetivação de eventual responsabilidade financeira dos autores dos despachos de aprovação das propostas de celebração ou renovação dos contratos de prestações de serviços em apreço.

De referir, que em contraditório, a autarquia reiterou a posição anteriormente assumida sobre a matéria, alegando que considerou inexistir a obrigação de emissão do parecer prévio até à Publicação da Portaria nº 149/2015, de 26 de maio, que veio regulamentar os termos e a tramitação do parecer prévio favorável nas autarquias locais.

Contudo, a ausência de regulamentação específica para as autarquias locais, até à publicação daquela Portaria, não obstava à emissão de parecer prévio favorável à celebração ou renovação de contratos de aquisição de serviços, devendo as autarquias, para além de verificar a existência dos requisitos constantes das normas sobre a matéria das sucessivas LOE, observar, com as devidas adaptações, as disposições constantes das Portarias publicadas para a Administração Central relativas aos termos e tramitação do parecer prévio³⁶.

(Anexo 8)

2.3.6. Trabalho extraordinário

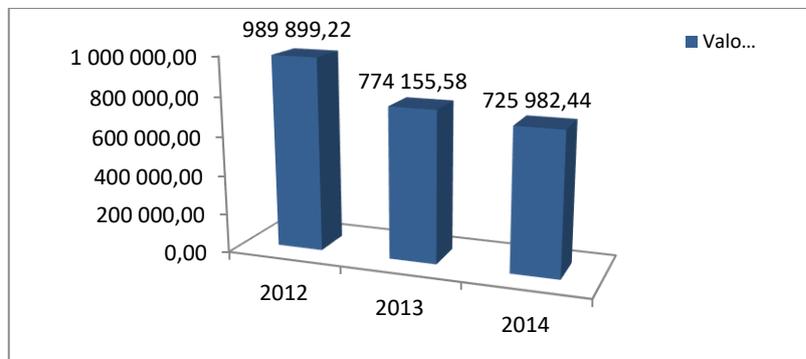
A despesa com trabalho extraordinário (TE) registou uma curva descendente entre 2012 e 2014, correspondendo a uma redução de cerca de 27%, conforme figura seguinte:

³⁴ Cfr n.º4 do artigo 26.º da LOE2012, n.º 4 do artigo 75.º da LOE2013, n.º4 do artigo 73.º da LOE2014, n.º 5 do artigo 75º da LOE2015 e artigo 6º do DL nº 209/2009, de 3 de setembro.

³⁵ Considerando o decurso do tempo, está prejudicada a promoção de ação administrativa especial para a impugnação dos despachos do PCM e da Vereadora do respetivo pelouro por incompetência relativa – vd. art.º 58º, nº 1, alínea a) do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), aprovado pela Lei n.º Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, na versão atualizada pelo DL n.º 214-G/2015, de 02 de outubro.

³⁶ Vd., a este propósito, o Parecer Jurídico nº 72/CCDR-LVT/2011.

Figura 9 – Evolução da despesa com trabalho extraordinário (2012-2014)



Fonte: Mapas de execução orçamental (2012-2014)

No MS, o limite máximo de 100 horas/ano de trabalho extraordinário foi alargado para 150 horas pelo Acordo Coletivo de Trabalho nº 1/2009³⁷ e pelo Regulamento de Extensão nº1-A/2010, de 01/03/2010³⁸.

Além disso, por despachos do PCMS³⁹, foram uniformizados os termos e condições da autorização/prestação de trabalho extraordinário em todos serviços da CMS, em conformidade com o regime legal em vigor.

Dos testes efetuados à amostra selecionada e que incidiu sobre 17 trabalhadores, constatou-se o seguinte:

- ✓ A maioria do trabalho extraordinário no MS foi realizado por trabalhadores que integram a carreira de assistente operacional e desempenham funções na Divisão de Salubridade.
- ✓ Os trabalhadores que ultrapassaram o limite de duração anual do TE (150h/ano), integram as carreiras referidas na alínea a), do nº 2, do art.º 161º do RCTFP e na alínea a), do nº 3, do artigo 120º da LTFP (assistentes operacionais) e não auferiram uma remuneração por TE superior a 60% da remuneração base do trabalhador, tendo sido reconhecida como indispensável a manutenção ao serviço para além do horário de trabalho.
- ✓ Contudo, a prestação de trabalho extraordinário por trabalhadores afetos à Divisão de Salubridade para assegurar trabalhos de limpeza urbana é efetuada regularmente, o que põe em causa o seu carácter excecional⁴⁰. Com efeito, a natureza do trabalho

³⁷ Publicado no DR, 2ª Série, nº 188, de 28/09/2009.

³⁸ Publicado no DR, 2ª Série, nº 42, de 01/03/2010.

³⁹ Vd. Despachos nºs 360/PCM/2009 e 29/PCM/2015.

⁴⁰ Vd. artigo 160º do RCTFP, aprovado pela Lei nº 59/2008, de 11 de setembro, e artigo 227º do Código do Trabalho, aprovado pela Lei nº 7/2009, de 12 de fevereiro, por força do disposto no nº 1 do artigo 120º da LTFP, aprovada pela Lei nº 35/2014, de 20 de junho.

extraordinário não se compagina, designadamente, com as situações em que o trabalho extraordinário vem sendo prestado ao longo do ano.

Em contraditório, a autarquia defendeu *“que a prestação de serviços essenciais, no âmbito de necessidades imperiosas da população (nomeadamente, pela Divisão de Salubridade), num período em que as limitações e restrições sucessivamente impostas em matéria de contratação e gestão de recursos humanos é sobejamente conhecida, se mostrou absolutamente impossível sem o recurso à prestação de trabalho extraordinário por parte dos referidos serviços”*. Esclareceu ainda que, assim que se mostrou legalmente admissível, foi efetuado o reforço das equipas existentes na referida Divisão encetado procedimento para alteração dos horários de trabalho praticados, concretamente do regime de turnos, para que o trabalho extraordinário seja prestado apenas em situações de exceção, sem apresentar, contudo, evidências das medidas tomadas.

(Anexo 9)

2.3.7. Ajudas de custo e subsídio de transporte

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

O processamento de ajudas de custo por deslocações em território nacional atendeu às horas de início e termo da deslocação, está de acordo com os valores fixados por lei, aplicável ao período em questão, e teve em conta o índice remuneratório dos trabalhadores.

Registamos, no entanto, situações em que não há evidência de a deslocação, que originou o abono de ajuda de custo, não ter sido precedida de autorização escrita e/ou da fundamentação do seu interesse público⁴¹. Segundo informação prestada em contraditório, a autarquia está a proceder à alteração dos procedimentos nesta matéria, de forma a que *“a fundamentação e autorização das deslocações que originem abono de ajudas de custo fiquem devidamente documentadas nos respetivos processos.”*

2.3.8. Contribuições da entidade e descontos obrigatórios

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

Tais descontos e contribuições (14,26 M€) respeitam à Caixa Geral de Aposentações (CGA), Segurança Social e Direção-Geral de Proteção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública, atual Instituto de Proteção e Assistência na Doença (ADSE), bem como às retenções na fonte do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS).

⁴¹ Vd. nº 1 do artigo 1º do DL nº 106/98, de 24 de abril, na redação do DL nº 137/2010, de 28 de dezembro.

2.4. Sistema de controlo interno

2.4.1. Norma de Controlo Interno

O MS dispõe de Regulamento de Controlo Interno (RCI) aprovado por deliberação da CMS de 22/01/2003, que estabelece um conjunto de regras definidoras de métodos e procedimentos de controlo de forma a assegurar o desenvolvimento das atividades da autarquia de forma ordenada e eficiente, incluindo a salvaguarda dos ativos, a prevenção e a deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro, a exatidão e integridade dos registos contabilísticos e a preparação oportuna de informação financeira fiável.

A Autarquia dispõe, também na área dos recursos humanos, de despachos, instruções internas e manuais de procedimentos, designadamente, em matéria de acumulação de funções, trabalho suplementar e ajudas de custo, que definem orientações e procedimentos internos, de forma a garantir a respetiva uniformização em todos os serviços da CMS e a observância do regime legal na matéria, que não estão integrados, contudo, no RCI, que também não incorporou os necessários ajustamentos decorrentes da atual estrutura orgânica da Autarquia e das alterações legislativas, entretanto, ocorridas.

Refira-se, também, que o Município não nomeou responsável(eis) pelo exercício da função controlo, nas diversas áreas da sua atividade, nem dispõe de estrutura, ainda que informal, para esse efeito, diretamente dependente do Presidente da Câmara Municipal.

As situações descritas nos itens 2.3.2. e 2.3.5. a 2.3.7., em matéria de acumulação de funções, aquisição de serviços, trabalho extraordinário e abono de ajudas de custo nas deslocações em serviço são reveladoras de algumas insuficiências e fragilidades do sistema de controlo interno na área dos recursos humanos e da necessidade de alterar o RCI de forma a dotá-lo com os procedimentos de controlo adequados a prevenir situações como as detetadas.

2.4.2. Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

O Município do Seixal dispõe de Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC), aprovado por deliberação de 02/11/2012, que foi remetido às diversas entidades, nos termos constantes da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção de 17/07/2009, encontrando-se divulgado na página de internet da Autarquia.

O Plano identifica os principais riscos das diferentes áreas de atividade da autarquia e a respetiva frequência e indica as medidas a adotar para a sua prevenção, a respetiva calendarização e os responsáveis pela sua implementação.

Relativamente à monitorização da aplicação desse Plano, o PGRCIC prevê a elaboração de um relatório anual pelo responsável de cada unidade orgânica, a entregar até 31 de março do ano seguinte a que se reporta, que indique, relativamente a cada medida prevista, a sua situação em matéria de implementação, o que tem sido efetuado.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Face ao exposto, concluímos e recomendamos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal do Seixal o seguinte:

3.1. Conclusão		3.2. Recomendação	
C1.	<p>As despesas com pessoal do Município do Seixal ascenderam a 128,7 M€, no período 2012-2015, e registaram um acréscimo de cerca de 8% (no montante de 2,4 M€), por força do aumento das despesas com a segurança social.</p> <p>O número de trabalhadores, incluindo prestadores de serviços em regime de avença e tarefa, registou, entre 2012 e 2015, um decréscimo de 6% (137), resultante da redução de 14 prestação de serviços, 57 trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas e 63 trabalhadores a exercer funções em comissão de serviço (Vd. pontos 2.1. e 2.2.)</p>		
C2.	<p>O MS deu cumprimento à obrigatoriedade legal de redução das remunerações dos eleitos locais e dos trabalhadores. Registou-se, contudo, o abono incorreto de despesas de representação a eleitos locais, de que resultou o pagamento a mais, entre junho de 2010 e outubro de 2015, de 4,925,80 euros.</p> <p>(Vd. ponto 2.3.1.)</p>	R1.	<p>Promover a reposição das despesas de representação abonadas indevidamente, desde junho de 2010, sem prejuízo do prazo legal de prescrição de 5 anos, a contar da data do seu recebimento.</p>

3.1. Conclusão		3.2. Recomendação	
C3.	<p>Registavam-se, à data das verificações, 10 situações de acumulação de funções privadas por trabalhadores da Autarquia, em que o risco de as atividades privadas se dirigirem ao mesmo círculo de destinatários, através da intermediação meramente formal, de terceiros, é muito elevado. Contudo, segundo informação prestada pela autarquia, em contraditório, deixaram de existir, entretanto, situações de acumulação com funções privadas de engenharia e de arquitetura.</p> <p>(Vd. ponto 2.3.2.)</p>	R2.	<p>Assegurar o integral cumprimento do regime legal no âmbito da acumulação de funções, não as autorizando nos casos em que o risco de as atividades privadas se dirigirem ao mesmo círculo de destinatários, através da intermediação meramente formal, de terceiros, é muito elevado.</p>
C4.	<p>Os contratos de prestações de serviços celebrados e/ou renovados no período auditado, antes da entrada em vigor da Portaria nº 149/2015, de 26 de maio, não foram objeto do parecer prévio vinculativo a emitir pela CMS, sob proposta do respetivo Presidente, nos termos exigidos nas LOE de 2012 a 2105.</p> <p>Apesar disso, a verificação dos requisitos exigidos no mencionado parecer prévio constou das propostas de celebração ou renovação dos contratos de prestações elaboradas pelos serviços, que foram aprovadas, contudo, pelo PCM, nuns casos, e pela Vereadora do pelouro, noutros, em vez da Câmara Municipal.</p> <p>(Vd. ponto 2.3.5.)</p>	R3.	<p>Assegurar a emissão do parecer prévio vinculativo na celebração ou renovação de contratos de prestação de serviços pelo órgão competente para o efeito.</p>

3.1. Conclusão		3.2. Recomendação	
C5.	<p>Relativamente à prestação de trabalho extraordinário no período auditado, destaca-se o caráter sistemático e regular do prestado na Divisão de Salubridade, o que põe em causa a sua natureza excecional, situação que terá sido, entretanto, ultrapassada, de acordo com informação da autarquia local no exercício do contraditório.</p> <p>(Vd. ponto 2.3.6.)</p>	R4.	<p>Tomar medidas no sentido de que o trabalho extraordinário apenas é prestado em situações de exceção.</p>
C6.	<p>Em matéria de ajudas de custo, detetámos situações de falta de evidência da sua autorização prévia e da fundamentação do interesse público das deslocações efetuadas.</p> <p>(Vd. ponto 2.3.7.)</p>	R5.	<p>Assegurar a fundamentação do interesse público das deslocações e a sua autorização prévia.</p>
C7.	<p>O Regulamento de Controlo Interno (RCI), de 2003, está desajustado da estrutura orgânica da Autarquia em vigor e não contempla quaisquer procedimentos de controlo específicos em matéria de recursos humanos.</p> <p>Para além disso, não foi nomeado responsável ou criada estrutura para exercício da função controlo.</p> <p>(Vd. ponto 2.4.1.)</p>	R6.	<p>Promover a revisão do RCI, de forma a adequá-lo à atual estrutura orgânica da CMS e a incluir procedimentos sistemáticos de controlo em matéria de recursos humanos e designação de responsáveis/criação de estrutura para exercício da função controlo.</p>

4. PROPOSTAS

Face ao que ficou relatado e ao teor das conclusões e recomendações antecedentes, formulam-se as seguintes propostas:

- 4.1.** A homologação do presente Relatório, nos termos do n.º 1 do artigo 15º do DL n.º 276/2007, de 31 de julho, e subsequente envio, pela IGF, do relatório homologado e respetivos anexos, ao Senhor Presidente da Câmara Municipal do Seixal, com menção expressa de os dar a conhecer aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos da alínea o), do n.º 2, do artigo 35º do Anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro;
- 4.2.** Que a Câmara Municipal do Seixal, 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.

O presente trabalho foi realizado pela equipa constituída pela Inspetora Irene Queimado, sob a coordenação da Chefe de Equipa, Helena Lopes, que subscreve, em seu nome e da referida Inspetora, o presente relatório.

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Evolução das despesas com pessoal
Anexo 2	Execução orçamental da despesa com pessoal e aquisições de serviços
Anexo 3	Indicadores orçamentais 2012-2015
Anexo 4	Estrutura dos trabalhadores por relação jurídica/cargo/carreiras
Anexo 5	Admissões e saída de pessoal
Anexo 6	Remunerações dos eleitos locais - jun2010-out/2015
Anexo 7	Acumulação de funções analisadas
Anexo 8	Parecer prévio vinculativo
Anexo 9	Controlo do limite legal do número de horas anual TE – 2012-2014
Anexo 10	Contraditório institucional