

# AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE ESTARREJA

---

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

Relatório n.º 2016/1765

Independência

InteGridade

ConFiança

**PARECER:**

Concordo, sublinhando as recomendações dirigidas ao aperfeiçoamento do sistema de controlo interno do Município de Estarreja.  
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 17:55:51 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 projetos

Assinado de forma digital por  
MARLENE LOPES FERNANDES  
Dados: 2017.02.13 14:33:27 Z

**DESPACHO:**

Concordo.  
Sublinho que o controlo dos recursos humanos deixou de ser objeto de ação autónoma e observo que se trata de uma ação inspetiva com recurso aos referenciais metodológicos de auditoria internacionalmente aceites e utilizados habitualmente pela IGF, por forma a um maior rigor dos procedimentos e à robustez dos resultados.  
Remeta-se a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento para homologação e encaminhamento a Sua Exa o Ministro Adjunto.

O Inspetor-Geral  


Digitally signed by VÍTOR MIGUEL  
RODRIGUES BRAZ  
Date: 2017.03.17 16:19:01 Z

Relatório n.º 2016/1765

Processo n.º 2015/235/A5/473

**Auditoria ao Município de Estarreja - Controlo dos Recursos Humanos**

1. A presente auditoria foi realizada com a finalidade de confirmar se a atuação do Município, no domínio das despesas com o pessoal, respeitou os princípios da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira. De acordo com as evidências obtidas, a análise e a sua avaliação e o exercício do procedimento de contraditório (vd. Anexos 1 a 7), as principais **conclusões** são, em síntese, as seguintes:

1.1. A presente auditoria abrangeu os anos de 2012 a 2015 (1.º semestre), tendo-se verificado, no triénio 2012/2014, que as **despesas com o pessoal**, no montante de **M€ 13**, representaram cerca de 28% da despesa municipal, 46% da despesa corrente e evidenciaram um **aumento de 5%**.

Despesas com pessoal  
no triénio: M€ 13

1.2. Em igual período, o número de **trabalhadores** do Município de Estarreja **diminuiu de 250 para 219 (12%)**. Em 2013, verificou-se o incumprimento da redução do número de trabalhadores face ao limite legal, situação, entretanto, corrigida no ano de 2014.

Redução de  
trabalhadores: 12%

1.3. Verificou-se a **incorreta qualificação de um vigilante como avençado**, uma vez que não estava em causa o exercício de profissão liberal, situação que foi, entretanto, regularizada por denúncia do contrato.

Ilegalidade de contrato  
de avença, entretanto  
denunciado

1.4. Detetaram-se **incorreções** no processamento dos abonos referentes **a trabalho extraordinário** que ascenderam a mais de m€ 30, uma vez que o cálculo do valor a receber tinha subjacente o valor/hora relativo ao ano de 2005, o que evidencia fragilidades nos procedimentos de controlo associados ao apuramento deste tipo de abono. A CME procedeu à regularização da situação em agosto de 2015.

Trabalho  
extraordinário:  
incorreções no  
processamento

1.5. Foram identificadas situações de **pagamento de abono para falhas** referente a **dias sem prestação efetiva de trabalho** e de não pagamento em dias em que o mesmo era devido por estarem reunidos as condições para esse pagamento, o que evidencia **insuficiências ao nível do controlo dos pressupostos** relacionados com esse tipo de abono.

Abono para falhas:  
insuficiências de  
controlo

1.6. A **incorreta aplicação das reduções remuneratórias**, previstas nas LOE de 2012 a 2014, originou erros no pagamento de m€ 2,7, a repor e a receber pelo Município, a trabalhadores, eleitos locais e a prestadores de serviços.

Incorreta aplicação das  
reduções  
remuneratórias

As referidas situações foram, entretanto, regularizadas em 2015, conforme evidências disponibilizadas pelo Município.

1.7. O **Regulamento do Sistema de Controlo Interno da Autarquia**, aprovado em 2001, encontra-se **desajustado e desatualizado** face ao quadro normativo em vigor e à estrutura vigente nos serviços municipais, **evidenciando diversas fragilidades**, nomeadamente a ausência de procedimentos de validação e conferência relativamente ao processamento dos diferentes tipos de abonos.

Fragilidades no  
Sistema de Controlo  
Interno

1.8. O **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC)**, aprovado tardiamente em 2011, apenas foi objeto de monitorização em 2012,

Falta de monitorização  
regular do PGRIC

**carecendo de monitorização regular**, de modo a potenciar a identificação de medidas para promover a minimização de riscos.

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

- a) A adoção regular de procedimentos de conferência do cálculo das remunerações e outros abonos e a introdução de mecanismos de controlo dos outputs das aplicações informáticas vigentes na área dos recursos humanos, com vista a assegurar a deteção atempada de situações de incorreto processamento.
- b) A introdução de mecanismos de controlo mais rigorosos em matéria de aplicação de eventuais reduções remuneratórias.
- c) A atualização da Norma de Controlo Interno, mediante o ajustamento à atual estrutura orgânica da Autarquia e ao quadro legal vigente e a introdução de procedimentos específicos em matéria de gestão de recursos humanos e verificação da legalidade das despesas com o pessoal.
- d) A monitorização regular da implementação do PGRIC, com vista a permitir a identificação de situações de risco e a introdução de medidas específicas destinadas a minimizar os riscos de processos-chave da Autarquia.

**Principais  
recomendações**

## ÍNDICE

<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....</b>	<b>5</b>
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>6</b>
1.1 Fundamento e objetivos .....	6
1.2 Âmbito .....	6
1.3 Metodologia.....	7
1.4. Contraditório.....	8
<b>2. RESULTADOS DA AÇÃO .....</b>	<b>8</b>
2.1. Evolução dos Recursos Humanos e da Despesa com Pessoal .....	8
2.2. Legalidade das despesas com pessoal.....	12
2.3. Fiabilidade da informação relativa ao pessoal e obrigação legal de reporte à DGAL .....	20
2.4. Sistema de controlo interno e plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas..	20
<b>3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>22</b>
<b>4. PROPOSTAS.....</b>	<b>24</b>
<b>LISTA DE ANEXOS .....</b>	<b>25</b>

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>ADSE</b>	Direção-Geral de Proteção Social aos Funcionários e Agentes da Adm. Pública
<b>AME</b>	Assembleia Municipal de Estarreja
<b>CCDRC</b>	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro
<b>CEJUR</b>	Centro Jurídico da Presidência do Conselho de Ministros
<b>CGA</b>	Caixa Geral de Aposentações
<b>CM</b>	Câmara Municipal
<b>CME</b>	Câmara Municipal de Estarreja
<b>CPC</b>	Conselho de Prevenção da Corrupção
<b>DAJ</b>	Divisão Administrativa e Jurídica
<b>DGAEP</b>	Direção-Geral da Administração e do Emprego Público
<b>DGAL</b>	Direção-Geral das Autarquias Locais
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DR</b>	Diário da República
<b>EEL</b>	Estatuto dos Eleitos Locais
<b>GAP</b>	Gabinete de Apoio Pessoal
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>IRS</b>	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
<b>IVA</b>	Imposto sobre o Valor Acrescentado
<b>LOE</b>	Lei do Orçamento do Estado
<b>LOPTC</b>	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
<b>LTFP</b>	Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
<b>LVCR</b>	Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>ME</b>	Município de Estarreja
<b>PCME</b>	Presidente da Câmara Municipal de Estarreja
<b>PGRIC</b>	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
<b>PGR</b>	Procuradoria-Geral da República
<b>RCTFP</b>	Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas
<b>ROSM</b>	Regulamento de Organização dos Serviços do Município
<b>TC</b>	Tribunal de Contas
<b>UN</b>	Unidade

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1 FUNDAMENTO E OBJETIVOS

A presente auditoria ao Município de Estarreja 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”, previsto no Plano de Atividades da IGF.

Esta auditoria teve como **objetivo geral** proceder ao controlo e avaliação da atuação do Município de Estarreja (ME) no domínio das despesas com pessoal, na perspetiva da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira dos recursos públicos envolvidos, tendo em conta, designadamente os seguintes objetivos específicos:

- a) Analisar a estrutura e evolução dos recursos humanos, bem como da despesa com pessoal do Município, tendo em conta as atividades desenvolvidas diretamente pelos serviços municipais;
- b) Concluir sobre a legalidade e regularidade dos procedimentos concursais, bem como das despesas e outros pagamentos relativos ao pessoal, incluindo avenças e tarefas, tendo em conta as normas legais que disciplinam a realização dessas despesas, bem como o regime de acumulação de funções;
- c) Confirmar a aplicação das reduções incidentes sobre as remunerações dos eleitos locais e dos trabalhadores (2012 a 2014);
- d) Controlar a legalidade e regularidade, incluindo os prazos de entrega, das retenções e descontos obrigatórios incidentes sobre as remunerações dos trabalhadores, bem como das contribuições obrigatórias para a segurança social da responsabilidade da autarquia local;
- e) Verificar o cumprimento, pela autarquia local, da obrigação de remessa à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) da informação relativa ao pessoal, bem como a fiabilidade da informação prestada;
- f) Avaliar o sistema de controlo interno, de modo a apreciar sumariamente os procedimentos de controlo interno instituídos em matéria de contratação e de despesas com o pessoal;
- g) Proceder à apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da autarquia, nos aspetos relacionados com a área do Pessoal.

### 1.2 ÂMBITO

A presente auditoria incidiu sobre a Câmara Municipal de Estarreja, com particular relevância no Setor dos Recursos Humanos integrado na Divisão Administrativa e Jurídica.

O período temporal objeto da presente ação abrangeu, genericamente, o triénio 2012-2014 e o primeiro trimestre de 2015.

### 1.3 METODOLOGIA

**1.3.1.** A execução da presente auditoria norteou-se pelo cumprimento das fases e dos procedimentos de controlo previstos no Guião para Controlo das Despesas com Pessoal das Autarquias Locais<sup>1</sup> com a devida atualização, em termos dos normativos aplicáveis, a seguir descritos:

**Planeamento**, que compreendeu as seguintes tarefas:

- ✓ Levantamento e análise preliminar da informação financeira e outra relevante para a auditoria (estrutura e orgânica dos serviços municipais, regulamentos municipais, deliberações/despachos de delegação de competências e despachos de distribuição de pelouros pelos membros do órgão executivo, procedimentos e circuitos administrativos e norma de controlo interno);
- ✓ Identificação do universo e seleção das amostras a auditar;
- ✓ Elaboração do plano da ação.

**Execução**, em que se procedeu à:

- ✓ Realização de testes de controlo e substantivos;
- ✓ Análise do sistema de controlo interno instituído em matéria de recursos humanos;
- ✓ Análise do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas;
- ✓ Elaboração do projeto de relatório.

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

- Quadro legal e contratual aplicável;
- Regulamentos internos; e
- Princípios básicos do controlo interno designadamente, segregação de funções, controlo das operações, definição de competências, autoridade e responsabilidade, afetação de pessoal qualificado, competente e responsável, registo metódico dos factos e rotação periódica.

**1.3.3.** No desenvolvimento da auditoria foram utilizadas as seguintes técnicas:

---

<sup>1</sup> De acordo com a Informação IGF n.º 105/2013, aprovada por Despacho do Senhor Inspetor-Geral de Finanças, de 5 de fevereiro.

- Análise documental;
- Tratamento e análise de dados contabilísticos e financeiros;
- Realização de testes de controlo e substantivos e aplicação de questionários;
- Realização de entrevistas informais com técnicos e dirigentes da autarquia local.

#### **1.4. CONTRADITÓRIO**

Nos termos do disposto no art.º 12º (princípio do contraditório) do DL n.º 276/2007, de 31/07 e dos artigos 19º, n.º 2 e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, foi dado conhecimento formal ao Presidente da Câmara Municipal de Estarreja das principais asserções, conclusões e recomendações constantes deste documento, através do envio de um projeto de relatório em 10/10/2016.

Resulta da análise da resposta, recebida em 27/10/2016 (Anexo 7), que a Autarquia não põe em causa as asserções, conclusões e recomendações que haviam sido explicitadas no projeto de relatório.

Regista-se um acolhimento generalizado das recomendações formuladas, bem como a apresentação de evidência da denúncia de contrato de avença, situação para a qual tinha suscitada, no projeto de relatório, a pertinente recomendação de cessação imediata daquela relação contratual.

## **2. RESULTADOS DA AÇÃO**

### **2.1. EVOLUÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS E DA DESPESA COM PESSOAL**

#### **2.1.1. PESO E ESTRUTURA DA DESPESA COM PESSOAL**

A despesa com pessoal<sup>2</sup>, no triénio 2012/2014, no montante total aproximado de M€ 13, representou, em média, 28% da despesa municipal e 46% da despesa corrente, tendo-se verificado um acréscimo de 5% (€ 189 280), entre 2012 e 2014, mais expressivo entre 2012 e 2013, cujo aumento se cifrou em 7% (€ 301 974). Pelo contrário, entre 2013 e 2014, registou-se um decréscimo de 3% (- € 112 694), conforme resulta do seguinte quadro:

---

<sup>2</sup> A despesa com pessoal incluiu todos os pagamentos efetuados aos eleitos locais e aos trabalhadores detentores de uma relação jurídica de emprego público, independentemente da modalidade de constituição ao abrigo da qual exercem funções. Reportam-se aos pagamentos (execução financeira) relevados na rubrica 01 – Despesas com Pessoal, dos mapas de “Controlo Orçamental - Despesa” que integram as contas de gerência.

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

DESIGNAÇÃO	MONTANTES (€)			PESO DAS DESPESAS COM PESSOAL NAS DESPESAS MUNICIPAIS								
	2012	2013	2014	2012		2013		2014		Triénio		
				DT	DC	DT	DC	DT	DC	DT	DC	
DESPESA TOTAL PAGA (DT)	17 577 727	16 022 122	13 376 350									
DESPESA CORRENTE PAGA (DC)	9 209 361	10 085 243	8 820 700	24%	46%	28%	45%	33%	50%	28%	46%	
DESPESAS COM PESSOAL	4 192 909	4 494 883	4 382 189									

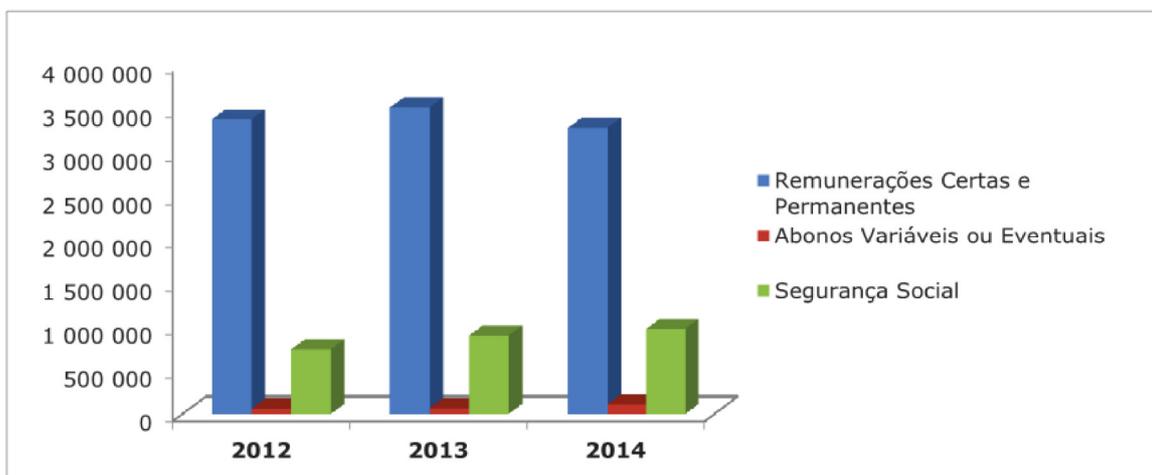
Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa (2012 a 2014)

(ANEXOS 1 E 2)

A figura 1 apresenta a **estrutura da despesa com pessoal** no triénio em análise – 2012/2014:

**FIGURA 1 - ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL**

UN: Euro



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

(ANEXOS 1 E 2)

As **remunerações certas e permanentes** assumiram particular destaque no universo das despesas com pessoal, ao representarem **78% destas despesas**, dos quais cerca de **67,4%** respeitam a **remunerações do pessoal em regime de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado e 15,7%** a remunerações de outro pessoal (pessoal com contrato a termo e eleitos)<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Os restantes 16,96% respeitam a despesas, entre outras, de representação e subsídios de férias e natal.

Refira-se ainda que as **remunerações certas e permanentes** evidenciaram, no triénio, uma **variação decrescente de 2,9%**, resultante de uma redução aproximada de m€ 98.

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

A representatividade das despesas **com a segurança social, no total das despesas com pessoal** atingiu, no triénio, **20%**, revelando um **acréscimo de 31,6% (€ 235 186)**.

(ANEXOS 1 E 2)

No período em análise, os **abonos variáveis ou eventuais** corresponderam a **2% da despesa com pessoal**, tendo registado um **acréscimo, entre 2012 e 2014, de 84,2% (€ 51 740)**.

(ANEXOS 1 E 2)

Da **análise às variações verificadas nas despesas referentes a abonos variáveis ou eventuais**, importa destacar o seguinte:

- O valor da despesa paga referente a **horas extraordinárias**, passou de € 31 838,55, em 2012, para € 35 110,75, em 2014, o que revela **um aumento de € 3 272,20 (9%)**;
- Os pagamentos a título de **ajudas de custo** passaram de € 3 270,64, em 2012, para € 6 063,26, em 2014, ou seja, mais **€ 2 792,62 (85%)**;
- O montante pago relativo a **abono para falhas** passou de € 6 153,38, em 2012, para € 5 676,34 em 2014, correspondendo a um decréscimo de **7,8%**;

(ANEXO 2)

A análise dos **indicadores**, respeitantes ao período de análise (2012/2014), revelou, ainda, a seguinte evolução:

- A **despesa com pessoal per capita** aumentou no triénio, passando de € 155 para € 162;
- O **custo médio da despesa com pessoal por trabalhador** cresceu de **€ 15 704, em 2012, para € 20 010, em 2014**;
- A relação **número de habitantes/trabalhador** do Município **aumentou de 101 para 123**, em igual período.

(ANEXO 3, INDICADORES 11, 12 E 13)

No primeiro trimestre de 2015, comparativamente com idêntico período de 2014, o ME diminuiu as despesas com pessoal em € 34 753, o que corresponde a um decréscimo de 3,5%. Para esta diminuição contribuíram, essencialmente:

- O decréscimo do valor da despesa incorrida com abonos variáveis e eventuais de € 28 074;
- A variação, igualmente negativa, verificada nas despesas da segurança social de € 19 266,

que representa uma diminuição de 9%.

(ANEXO 4)

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

Entre 2012 e 2014, o número de trabalhadores do Município de Estarreja, incluindo os prestadores de serviços, **diminuiu de 250 para 219** (menos 31 trabalhadores).

De acordo com os Balanços Sociais do ME, e face aos dados extraídos do Cadastro e Remunerações do Serviço dos Recursos Humanos, o pessoal afeto ao ME<sup>4</sup> apresentava a estrutura e evolução constantes do quadro seguinte, tendo-se registado uma diminuição de 12% do número de trabalhadores, entre 2012 e 2014:

**QUADRO 2 – EVOLUÇÃO DO N.º DE TRABALHADORES POR RELAÇÃO JURÍDICA DE EMPREGO**

RELAÇÃO JURÍDICA	N.º DE TRABALHADORES			VARIAÇÃO ENTRE 2012 E 2014 (%)
	2012	2013	2014	
Comissão de Serviço	12	11	9	- 25%
Contrato de Trabalho em Funções Públicas por Tempo Indeterminado	194	198	193	- 0,5%
Contrato de Trabalho em Funções Públicas a Termo Resolutivo Certo	4	0	0	-100%
Contrato de Trabalho em Funções Públicas a Termo Resolutivo Incerto	0	0	0	0%
Prestações de Serviço	40	18	17	-58%
Outras Situações	0	0	0	0%
<b>TOTAL</b>	<b>250</b>	<b>227</b>	<b>219</b>	<b>-12%</b>

Fonte: Cadastro do SRH de 2012, 2013 e 2014

(ANEXO 5)

Da análise deste quadro ressalta ainda um decréscimo do número de prestações de serviços (-23), dos contratos de trabalho em funções públicas a termo resolutivo certo (-4), dos contratos de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado (-1) e das comissões de serviço (-3).

### 2.1.3. REDUÇÃO DO NÚMERO DE TRABALHADORES

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

<sup>4</sup> Excluindo os eleitos locais que não têm relação jurídica de emprego público constituída (cinco eleitos locais em 2012 e 2013 e quatro em 2014), facto que explica a diferença do total de trabalhadores que constam dos Anexos 1 e 5.

Por sua vez, no ano de 2013, não foi cumprida a obrigação legal, vertida no n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, quanto à redução do número de trabalhadores, conforme resulta do quadro seguinte:

**QUADRO 3 – REDUÇÃO DO Nº DE TRABALHADORES**

Cargo/C arreira	NÚMERO DE TRABALHADORES					Cumprimento obrigação da redução LOE2012 (S/N)	NÚMERO DE TRABALHADORES					Cumprim ento obrigaçã o da redução LOE2013 (S/N)	Cumprim ento obrigaçã o da redução LOE2014 (S/N)
	Efetivos em 31/dez/ 2008	Efetivos em 31/dez/ 2011	Relação entre 2008 e 2011	Limite legal em 30/set/ 2012	Efetivos em 30/set/ 2012		Efetivos em 31/dez/ 2012	Obrigação de redução LOE2013	Efetivos em 31/12/20 13	Obrigação de redução LOE2014	Efetivos em 31/12/20 14		
(1)	(2)	(3)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
Total de Trabalha dores	246	244	99%	239	212	Sim	210	4	209	4	202	Não	Sim

Fonte: Informação extraída do Cadastro dos RH

(Anexo 6)

A aplicação da sanção prevista no n.º 3 do artigo 65.º daquele diploma legal<sup>5</sup> mostra-se, contudo, prejudicada, pois, no ano de 2014, o ME cumpriu a redução de pessoal e compensou o incumprimento verificado em 2013<sup>6</sup>.

No que diz respeito à **redução do número de dirigentes**, verificou-se que na fundamentação que suporta a recente estrutura orgânica foi cumprida a obrigação legalmente imposta<sup>7</sup>, sendo dado conhecimento à DGAL das alterações efetuadas.

## 2.2. LEGALIDADE DAS DESPESAS COM PESSOAL

### 2.2.1. MAPAS DE PESSOAL

A aprovação dos mapas de pessoal do ME respeitantes aos anos de 2012 a 2014 observou os normativos legais aplicáveis<sup>8</sup>.

### 2.2.2. PROCEDIMENTOS CONCURSAIS

No triénio 2012/2014, foram analisados dois concursos abertos, destinados ao recrutamento de trabalhadores para postos de trabalho com relação jurídica de emprego por tempo indeterminado, destacando-se que:

- Foi aberto, em 2012, um concurso para recrutamento excecional de 10 vagas para

<sup>5</sup> O qual determina a “redução das transferências do Orçamento de Estado para a autarquia em causa no montante equivalente ao que resultaria em termos de poupança, com a efetiva redução de pessoal prevista naquela disposição no período em causa.”

<sup>6</sup> Em 2013, o ME deveria ter reduzido quatro trabalhadores e apenas reduziu um, mas em 2014 deveria reduzir igualmente quatro e acabou por reduzir sete trabalhadores. Para além desse facto, a CCDRC considerou que os trabalhadores, admitidos para o setor da educação, através de acordos de colaboração, não deveriam contar para efeitos de apuramento da redução imposta pela LOE.

<sup>7</sup> Artigo 21.º da Lei nº 49/2012, de 29 de agosto.

<sup>8</sup> Artigo 5.º e 7.º da LVCR e n.º 2 do artigo 3.º do DL n.º 209/2009, de 3 de setembro.

assistente operacional (auxiliares de ação educativa), na sequência de um outro que nesse mesmo ano havia ficado deserto;

- No ano de 2013, foi aberto um concurso que culminou com a nomeação de um técnico superior de *design* e comunicação<sup>9</sup>;
- Relativamente aos concursos analisados, destinados à constituição de relações jurídicas de emprego público, não foram identificadas situações de incumprimento dos normativos legais.

### 2.2.3. PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS EM REGIME DE AVENÇA E TAREFA

A amostra foi constituída por sete processos, selecionados de entre um conjunto de 19 avenças e um contrato de tarefa<sup>10</sup>, representando 37% do universo.

Foram observadas, aquando da celebração e renovação destes contratos, as exigências legais previstas na LOE de 2012 e mantidas nas sucessivas LOE de 2013 e 2014, inclusive quanto à exigência de parecer prévio vinculativo, sendo os valores mensais a receber todos inferiores a € 1 500, inexistindo, por isso, obrigação de redução remuneratória.

Constatou-se, contudo, a **incorreta qualificação** de um vigilante contratado em 7 de outubro de 2014, por 36 meses renováveis, **como avençado**<sup>11</sup>, auferindo € 900 mensais. Efetivamente, o objeto do contrato não se enquadra na alínea b), do nº 2, do artigo 10º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP)<sup>12</sup>, dado não se tratar de exercício de profissão liberal. Desde o início do contrato até final de maio de 2015, foi auferida a quantia de € 6 930 acrescida de IVA.

Pese embora o erróneo enquadramento legal do contrato, passível de eventual responsabilização financeira sancionatória<sup>13</sup>, o certo é que se verificou a prestação efetiva do serviço, não havendo evidência de que esta atuação tenha visado beneficiar intencionalmente o referido trabalhador ou terceiros.

Na sequência de recomendação formulada no projeto de relatório, foi o referido contrato denunciado conforme nº 2 da cláusula 2ª do mesmo, tendo sido tal despacho comunicado e remetida a

---

<sup>9</sup> Em 2014 não foi aberto qualquer concurso.

<sup>10</sup> Este contrato de tarefa foi dado sem efeito por despacho de PCM de 9 de abril de 2015, não tendo originado qualquer pagamento.

<sup>11</sup> Contrato de Aquisição de Serviços de Vigilância e Segurança Humana das Instalações Municipais.

<sup>12</sup> Aprovada pela Lei nº 35/2014, de 20 de junho.

<sup>13</sup> Nos termos da alínea b), do nº 1, do artigo 25º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, que aprova a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

correspondente prova no exercício do direito de contraditório, o que efetivamente veio a verificar-se por despacho do PCM de 13 de outubro de 2016<sup>14</sup>.

(Anexo 7)

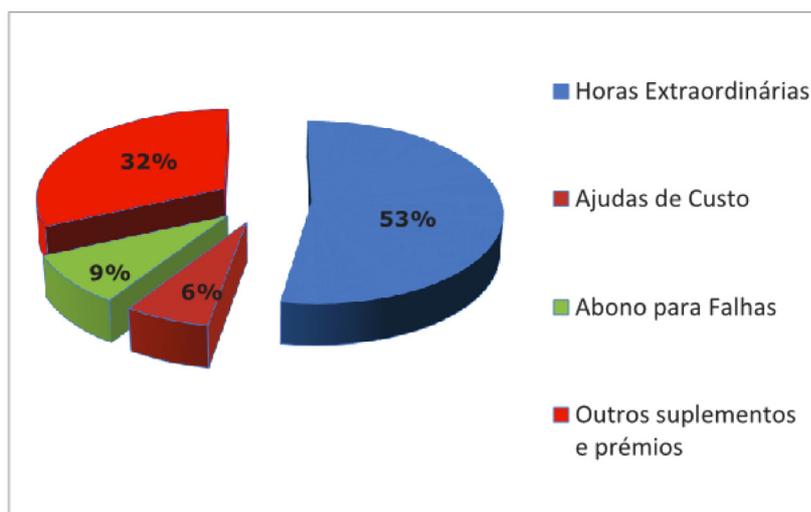
#### 2.2.4. ABONOS VARIÁVEIS E EVENTUAIS

##### 2.2.4.1. ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DA DESPESA

Tal como resulta do item 2.1.1., o montante dos abonos variáveis e eventuais registou um acréscimo, tendo passado de € 61 444, em 2012, para € 69 192, em 2013 e € 113 185, em 2014, correspondendo a um aumento de € 51 740, no período em análise.

Sublinhe-se, ainda, que no conjunto desta despesa assumiu maior representatividade a referente a horas extraordinárias e a outros suplementos e prémios, conforme resulta da figura seguinte:

FIGURA 2 - PRINCIPAIS ABONOS VARIÁVEIS OU EVENTUAIS



Fonte: Mapas de execução orçamental de 2012 a 2014

(ANEXOS 1 E 2)

Os testes realizados<sup>15</sup> tiveram como particular enfoque a avaliação dos procedimentos de controlo instituídos relativamente aos diferentes tipos de abono, atendendo a critérios de risco.

##### 2.2.4.2. TRABALHO EXTRAORDINÁRIO

No que concerne à prestação de trabalho extraordinário, os testes substantivos revelaram que:

- O universo dos trabalhadores que realizaram trabalho extraordinário (30) respeita

<sup>14</sup> Despacho nº 219/GAP/2016.

<sup>15</sup> No caso do abono para falhas, a definição da amostra integrou o universo dos trabalhadores abrangidos, atentos os erros detetados no seu processamento.

sobretudo a categorias integradas na carreira de assistente operacional, tendo sido selecionados 10 para a amostra, com base nos critérios do número de horas realizadas e dos montantes financeiros auferidos<sup>16</sup>;

- As decisões que deferiram a realização do trabalho extraordinário com base no n.º 2 do artigo 161.º do RCTFP foram fundamentadas, enquadrando o reconhecimento da necessidade da realização desse trabalho fora do horário normal de trabalho;
- A realização do trabalho extraordinário para além dos limites de duração, prevista no n.º 2 do artigo 161.º do RCTFP, foi sempre fundamentada pelo autarca competente e com base no RCTFP<sup>17</sup>;
- Apenas um motorista de transportes escolares, em maio de 2012, ultrapassou o limite legal dos 60% de horas suplementares relativamente ao seu salário base, mas não se verificou qualquer pagamento indevido, uma vez que os automatismos da aplicação informática de gestão de pessoal da “Medidata” alertam para a situação de ultrapassagem;
- Verificou-se que a aplicação informática de gestão de pessoal da “Medidata” originou um **erro no cálculo do valor das horas extraordinárias**, pois tinha subjacente o valor/hora relativo ao ano de 2005, sem que os serviços tenham detetado a anomalia, o que evidencia fragilidades nos procedimentos de controlo associados ao apuramento deste tipo de abono.

Em consequência, os trabalhadores que auferiram horas extraordinárias, tinham a **receber do Município**, referente aos anos de 2012 a 2014, o montante de **€ 21 490,88** e, relativamente ao período de maio de 2010 a dezembro de 2011, o valor de **€ 9 110,48**. O PCM, por despacho de 7 de agosto de 2015, determinou que se procedesse ao pagamento dos valores devidos, o que se veio a verificar, conforme resulta da folha de remunerações referente a esse mês<sup>18</sup>.

#### 2.2.4.3. ABONO PARA FALHAS

A cinco trabalhadores foi reconhecido, expressamente<sup>19</sup>, por despacho do Presidente da Câmara Municipal, o direito a abono para falhas, nos termos do DL n.º 4/89, de 6 de janeiro, do artigo 68.º, n.º

---

<sup>16</sup> A maioria são motoristas de transportes escolares.

<sup>17</sup> Esta matéria está atualmente regulada na LTFP e no Código do Trabalho, nos artigos 120.º e seguintes e artigo 226.º e seguintes, respetivamente.

<sup>18</sup> Documento facultado à equipa de auditoria no decurso da ação.

<sup>19</sup> 3 trabalhadores encontram-se afetos à Tesouraria Municipal e 2 desenvolvem a sua atividade nas bilheteiras do Cine Teatro Municipal.

2, alínea a) da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro (atualmente artigo 35.º, n.º 2, alínea a) da Lei 75/2013, de 12 de setembro) e do Despacho do Ministro de Estado e das Finanças e da Administração Pública 15409/2009<sup>20</sup>.

Verificou-se que, no triénio de 2012 a 2014, foi pago abono para falhas relativamente a dias sem prestação efetiva de trabalho e o caso inverso também se verificou, o que evidencia insuficiências ao nível do controlo dos pressupostos para recebimento deste tipo de abono.

Após análise dos dados disponíveis, constatou-se que três trabalhadores tinham a repor € 94,96 e dois a receber € 57,44, conforme resulta do quadro seguinte:

**QUADRO 4 – REPOSIÇÃO E PAGAMENTO DE QUANTIAS - ABONO PARA FALHAS**

Un: Euro

IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHADOR		DIFERENÇAS			TOTALS
N.º	CARGO	2012	2013	2014	
	COORDENADOR TÉCNICO	-47,84	-10,67	18,32	-40,20
	ASSISTENTE TÉCNICO	-15,93	-27,69	29,4	-14,21
	ASSISTENTE TÉCNICO	-15,93	21,04	37,61	42,72
	ASSISTENTE OPERACIONAL	-67,04	41,84	-15,35	-40,55
	ASSISTENTE TÉCNICO	-19,58	37,65	-3,36	14,72
<b>Total pago a mais pelo Município</b>		<b>-166,32</b>	<b>62,17</b>	<b>66,62</b>	<b>-37,52</b>

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

O Município procedeu à regularização das anomalias identificadas em agosto de 2015, aquando do pagamento dos vencimentos desse mês, conforme resulta da respetiva folha de remunerações analisada no decurso da auditoria.

**2.2.4.4. AJUDAS DE CUSTO E SUBSÍDIO DE TRANSPORTE**

O valor das ajudas de custo e dos subsídios de transporte devidos por deslocações em serviço oficial em território nacional foi objeto de redução, observando o artigo 4.º do DL 137/2010, de 28 de dezembro.

A análise a uma amostra de boletins itinerários correspondente às deslocações efetuadas nos meses de janeiro a abril de cada um dos anos do triénio evidenciou o cumprimento dos normativos legais aplicáveis.

**2.2.4.5. EMOLUMENTOS NOTARIAIS**

O ME dispunha de notário privativo, estando as respetivas funções atribuídas ao Chefe da Divisão

<sup>20</sup> Publicado no DR, II S, n.º 130, de 8 de julho de 2009.

Administrativa e Jurídica (DAJ), nos termos do estipulado nos termos da alínea a), do nº 2 do artigo 26º e alínea i), do nº 1, do artigo 27º, ambos do ROSM, em vigor à data.

Os despachos dos PCM de 28 de outubro de 2009 e 5 de fevereiro de 2014 designaram como notário privativo o Chefe da DAJ, o qual já exercia essas funções anteriormente e em cujo contexto recebia emolumentos notariais.

No triénio 2012 a 2014, apurou-se que **os pagamentos de emolumentos<sup>21</sup> atingiram o montante global de € 4 725,07.**

Ora, relativamente à situação do notário privativo e à correspondente percepção de emolumentos notariais, com a entrada em vigor da LVCR e do RCTFP operou-se a revogação do DL n.º 247/87, de 17 de junho, o qual previa as condições em que os trabalhadores autárquicos podiam exercer funções notariais.

Entretanto, o Parecer n.º 33/2010, de 23 de novembro de 2011, da Procuradoria-Geral da República (PGR), mencionado na Revista “O Municipal”<sup>22</sup>, e o Parecer do Centro Jurídico (CEJUR) da Presidência de Conselho de Ministros, de 23 de junho de 2010<sup>23</sup>, 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 este que veio a ser cimentado pelo TC no seu despacho de 3 de junho de 2016<sup>24</sup>, em que se concluiu pela legalidade da percepção de emolumentos notariais aos notários privativos das autarquias, naquelas condições.

## 2.2.5. CONTROLO DA RIQUEZA DOS TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS

Os eleitos locais a exercer funções na CME, em regime de permanência, remeteram ao Tribunal Constitucional, no prazo de 60 dias, contado da data do início do exercício das respetivas funções, a declaração dos seus rendimentos, património e cargos sociais, nos termos previstos na Lei n.º 4/83 de 2 de abril<sup>25</sup> cotejada com a Lei n.º 64/93, de 26 de agosto<sup>26</sup>.

---

<sup>21</sup> No ano de 2014, por despacho do PCM, de 31 de julho, ficou suspenso o pagamento de emolumentos notariais até definição legal da matéria.

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> Transcrito na Revista “O Municipal”, n.º 372, de janeiro/fevereiro de 2012.

<sup>24</sup> Registo Ministério Público OCI nº 23/2016; Processo nº 7/2015 – ROCI.

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

<sup>26</sup> Regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, sucessivamente alterado, sendo a última através da Lei Orgânica 1/2011, de 30 de novembro.

## 2.2.6. ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES

Relativamente aos eleitos locais, foi evidenciado o cumprimento da obrigação legal de remessa das declarações de inexistência de incompatibilidades ou impedimentos ao Tribunal Constitucional, nos termos do n.º 1 do artigo 10.º da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto.

Os processos relativos aos pedidos do exercício de funções, em acumulação, por parte dos trabalhadores estavam insuficientemente fundamentados, quer quanto aos requerimentos apresentados, quer ao nível da caracterização das atividades a desenvolver e ao enquadramento da sua realização e respetivo horário, elementos essenciais para a verificação da inexistência de qualquer situação de incompatibilidade ou impedimento, nos termos estabelecidos nos artigos 28.º e 29.º da LVCR<sup>27</sup> e, conseqüentemente, para a decisão do pedido de acumulação.

A regularização dessa situação está, porém, prejudicada, uma vez que a Vereadora do Pelouro, com poderes delegados, por despacho de 6 de fevereiro de 2015, **revogou as autorizações do exercício de funções em acumulação** dos trabalhadores do Município, determinando a necessidade de efetuarem novos pedidos, renováveis anualmente e de acordo com os normativos legais aplicáveis.

## 2.2.7. APLICAÇÃO DAS MEDIDAS DE CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL

### 2.2.7.1. REDUÇÃO REMUNERATÓRIA

O processamento e pagamento das remunerações auferidas pelos eleitos locais<sup>28</sup> e <sup>29</sup>, membros dos Gabinetes de Apoio, dirigentes e trabalhadores<sup>30</sup> evidenciaram nos anos de 2012 a 2014, diferenças remuneratórias a repor pelos eleitos locais em permanência devido à **não redução de 5% nas despesas**

---

<sup>27</sup> Esta matéria encontra-se atualmente disciplinada nos artigos 21.º a 24.º da LTFP.

<sup>28</sup> Os eleitos locais em regime de permanência, nos termos do artigo 6.º n.º 4 do EEL, aprovado pela Lei 29/87, de 30 de junho, com as alterações introduzidas, têm direito, para além da remuneração, a despesas de representação indexadas a 30% ou 20% daquele montante, consoante o cargo desempenhado seja, respetivamente, do Presidente ou Vereador.

<sup>29</sup> Segundo o artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, alínea j), da Lei 12-A/2010, de 30 de junho, o vencimento mensal ílquido do presidente e vereador a tempo inteiro das câmaras municipais foi reduzido a título excecional em 5%, a partir de 1 de junho de 2010 (cfr. n.º 4 do artigo 20.º da mesma Lei). Posteriormente, a Lei 47/2010, de 7 de setembro, no n.º 1 do artigo 2.º alargou a aludida redução aos membros do GAP 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%". No âmbito da vigência da Lei 55-A/2010, de 31 de dezembro, ou seja, a partir de 1 de janeiro de 2011, e atento o estipulado no artigo 19.º, passou a ser legalmente obrigatória a aplicação da redução remuneratória a todos os trabalhadores que auferirem remunerações superiores a € 1 500. A Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, manteve para 2012, a referida obrigação legal, o mesmo sucedendo em relação a 2013 e 2014, através das Leis n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro e 83-C/2013, de 31 de dezembro, respetivamente. Anote-se que as normas constantes do artigo 33.º da Lei 83-C/2013, de 31 de dezembro foram declaradas inconstitucionais – Acórdão n.º 413/2014, de 30 de maio, do Tribunal Constitucional – cuja produção de efeitos se iniciou a 31 de maio de 2014. Ainda no decurso do ano de 2014, a Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro, determinou a aplicação com caráter transitório de reduções remuneratórias e definiu também os princípios a que deve obedecer a respetiva reversão.

<sup>30</sup> A amostra selecionada integra 31 elementos, tendo sido incluídos os autarcas em permanência, os membros dos GAP e os trabalhadores com vencimento superior a € 1 500.

de representação no valor de € 1 367,12 e a deficiente aplicação das reduções remuneratórias previstas nas LOE de 2012, 2013 e 2014, que originaram valores a receber, embora de montante reduzido, abrangendo principalmente os dirigentes e os técnicos superiores, perfazendo o total de € 646,56<sup>31</sup>.

As situações identificadas foram objeto de regularização em agosto de 2015, sendo a documentação comprovativa facultada à equipa de auditoria.

#### 2.2.7.2. VALORIZAÇÕES REMUNERATÓRIAS

No período abrangido pela auditoria não ocorreram quaisquer alterações obrigatórias ou gestionárias de posicionamento remuneratório dos trabalhadores, nem foram atribuídos prémios de desempenho, nos termos das LOE de 2012 a 2014.

#### 2.2.7.3. CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS – REDUÇÕES REMUNERATÓRIAS

A autarquia, no que concerne aos contratos de prestação de serviços<sup>32</sup>, aplicou as normas relativas a reduções remuneratórias/restrições orçamentais previstas na LOE 2012 e que se mantiveram nas sucessivas Leis – LOE 2013 e LOE 2014, nomeadamente quanto aos pareceres prévios vinculativos.

Contudo, no ajuste direto do regime geral –

\_\_\_\_\_, a autarquia não efetuou a redução remuneratória devida aquando da renovação do contrato em 2014, nos termos da Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro e art.º 75º da LOE 2015, **por ter incorretamente considerado estar em presença de um contrato de avença.**

O contrato teve início em 30/12/2013, renovável a cada 12 meses, até ao limite de 36. O valor mensal era de € 1 025,64 + IVA, o qual deveria ter sido objeto de redução no **montante total anual do valor contratual**, aplicando-se mensalmente uma taxa de 10%, prevista no artigo 4º da Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro, representando uma redução remuneratória mensal de € 82,05.

No decurso da auditoria, a autarquia notificou a empresa para repor o valor da redução, o que foi efetuado através da apresentação da competente nota de crédito a favor do Município, no montante de € 717,94 + IVA.

#### 2.2.8. CONTRIBUIÇÕES DA ENTIDADE E DESCONTOS OBRIGATÓRIOS

A análise realizada à amostra selecionada<sup>33</sup> evidenciou que o cálculo das contribuições devidas - Caixa

<sup>31</sup> Artigo 19º, nº 8 da LOE/2011, artigo 20º da LOE/2012, n.º 8 do artigo 27º da LOE/2013 e n.º 8 do artigo 33º da LOE/2014.

<sup>32</sup> O universo das aquisições de serviço corresponde a 20 procedimentos concursais, no valor de € 1 886 074, tendo sido selecionados 6 processos para análise, correspondentes a 30% do número total.

<sup>33</sup> Contribuições referentes aos meses de março e abril do triénio 2012/2014 dos trabalhadores incluídos na amostra para verificação da correção das reduções remuneratórias efetuadas.

Geral de Aposentações – CGA - e Segurança Social - e dos descontos obrigatórios - CGA, Segurança Social, ADSE e IRS, incluindo sobretaxa extraordinária, nos termos do n.º 1 do art.º 99º-A do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, aditado pelo art.º 1º da Lei n.º 49/2011, de 7 de setembro, foi, em regra, corretamente realizado e o respetivo montante entregue às entidades que a ele têm direito.

Relativamente aos trabalhadores com os números mecanográficos 3489 e 3783, em 2012, o Município descontou mensalmente, para a Segurança Social, um valor inferior ao legalmente previsto referente à parte da entidade patronal, respetivamente € 23,25 e € 39,50, devido à incidência sobre as despesas de representação, ser nesse ano de apenas 66%. No entanto, a autarquia procedeu ao pagamento dos descontos em falta.

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

A autarquia observou, em geral, as obrigações de reporte periódico à DGAL constantes, designadamente, do n.º 5 do artigo 50.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro<sup>34</sup> e do n.º 5 do artigo 78.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, para efeitos de acompanhamento da evolução das despesas com pessoal, não se tendo registado qualquer situação irregular considerada relevante.

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

- Subsídio de refeição; e
- Prestações sociais.

Igualmente, as informações fornecidas quanto ao número de trabalhadores, suas entradas e saídas, bem como a respetiva qualificação jurídica, evidenciou incorreções.

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

#### **2.4.1. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO**

A CME deliberou, por unanimidade, em 12 de novembro de 2001, aprovar o Regulamento do Sistema de Controlo Interno, o qual não foi objeto de qualquer alteração.

As disposições daquele regulamento estabelecem o fluxo de informação, procedimentos e medidas de controlo interno, atentas as atribuições e níveis de atuação dos diferentes intervenientes, muitos deles já sem aderência ao quadro normativo atual.

Regista-se, também, a insuficiência de normas e regras do referido regulamento quanto aos procedimentos a adotar na gestão de recursos humanos e na realização das despesas com pessoal,

---

<sup>34</sup> Diploma que aprovou a atual Lei das Finanças Locais, sendo que essa obrigação foi reiterada nas Leis de Execução Orçamental subsequentes: artigo 70º, n.º 1 do DL n.º 69-A/2009, de 24 de março; artigo 75.º, n.º 2 do DL n.º 72-A/2010, de 18 de junho e artigo 64.º do DL n.º 29-A/2011, de 01 de março.

encontrando-se desatualizado e desajustado face às alterações introduzidas na estrutura orgânica dos serviços municipais.

Refira-se, no entanto, que o ME tem **procedido à atualização do Regulamento de Organização dos Serviços do Município (ROSM)**, de modo a contemplar as alterações legislativas introduzidas, nomeadamente, pela Lei 75/2013, de 12 de setembro.

Importa salientar que o **sistema de controlo interno vigente evidenciou diversas fragilidades**, nomeadamente a ausência de procedimentos de conferência relativamente aos processamentos de remunerações e abonos e de validação dos outputs da aplicação informática em uso para gestão de pessoal, que contribuíram para a ocorrência das situações detetadas no âmbito da presente auditoria – vd. itens 2.2.4.2, 2.2.4.3, 2.2.7.1., 2.2.7.3., 2.2.8.

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

Por despacho da Vereadora, detentora do Pelouro dos Recursos humanos, de 27 de setembro de 2013, foi determinado, no contexto da Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto, o estabelecimento do horário de trabalho entre as 7h e as 20h<sup>35</sup>, com cumprimento das 40 horas semanais.

O ME dispõe de normas internas que regulamentam a atribuição, distribuição, monitorização e controlo de telemóvel, assentando em determinação do PCM, com definição de *plafond* de acordo com o previsto em regulamento próprio.

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

Quanto ao Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC) da entidade, aprovado por deliberação da CME de 14 de abril de 2011<sup>36</sup>, recolheu-se evidência documental relativa ao seu envio ao Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) e a todos os “(...) *órgãos de (...) tutela e controlo*”, nos termos da Recomendação do CPC n.º 1/2009.

O Município cumpriu a Recomendação n.º 1/2010, de 7 de abril, do CPC, ao proceder à divulgação do Plano a todas as entidades e também através do seu *site* da internet.

O Plano apenas foi objeto de monitorização em 2012, sendo de assinalar que, nessa sequência, foram introduzidas novas medidas de prevenção de riscos e diversas melhorias, nomeadamente, quanto a:

---

<sup>35</sup> Relativamente aos serviços que funcionam no edifício dos Paços do Município e dos serviços externos e armazém municipal, respetivamente.

<sup>36</sup> Refira-se que a aprovação foi tardia, atento o disposto na Recomendação do CPC n.º 1/2009, publicada no DR, 2ª Série, em 22 de julho, a qual definia um prazo de 90 dias para elaboração e aplicação do PGRCIC, prazo esse que posteriormente foi prorrogado até 31 de dezembro de 2009.

- ✓ Compras e ajustes diretos;
- ✓ Cumprimento das regras legais aplicáveis em matéria de cabimento, compromisso e prazos de pagamento;
- ✓ Procedimentos de Controlo Interno na área da despesa pública (cabimentos e compromissos), e rotatividade e pluridisciplinaridade dos júris dos concursos na área dos recursos humanos e contratação pública;
- ✓ Reforço do cumprimento do princípio de segregação e monitorização de funções;
- ✓ Verificação de impedimentos e incompatibilidades em júris de concursos e procedimentos;
- ✓ Clareza nos critérios de seleção relativamente aos procedimentos concursos para recrutamento de recursos humanos e de contratação pública;
- ✓ Revisão de projetos após a respetiva aquisição nas áreas da contratação pública e urbanismo.

### 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

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

**C1.** O ME não cumpriu a obrigação de redução, em 2013, do número de efetivos (trabalhadores), excedendo o seu limite legal em 3 trabalhadores. No entanto, no ano de 2014, a redução legalmente prevista foi observada e compensou a situação verificada em 2013.

(itens 2.1.1. a 2.1.3.)

**C2.** Foi celebrado, em 7 de outubro de 2014, um contrato de prestação de serviços, na modalidade de avença, referente a um vigilante, situação que carece de enquadramento legal à luz da LTFP, atento o disposto no seu artigo 10º, nº 2, alínea b), contrato, entretanto, já denunciado por despacho do PCM.

(item 2.2.3.)

**C3.** Foram identificadas diversas situações de incorreto processamento de remunerações, abonos e descontos obrigatórios, nomeadamente referentes ao cálculo de valores relativos a trabalho extraordinário e ao abono para falhas, à não aplicação das reduções remuneratórias previstas nas LOE, às despesas de representação de eleitos locais, aos montantes auferidos por dirigentes e técnicos superiores da autarquia e a um contrato de prestação de serviços e a erros no cálculo do valor do desconto para a segurança social relativos a dois trabalhadores, as quais deram origem a valores a repor na ordem dos € 2.180 e a pagar superiores a m€ 31. Saliente-se, no entanto, que todas situações identificadas foram, entretanto, objeto de regularização por parte da autarquia.

(itens 2.2.4.2., 2.2.4.3., 2.2.7.1., 2.2.7.3. e 2.2.8)

**C4.** As situações identificadas relativamente ao processamento das despesas com o pessoal, evidenciam fragilidades no controlo interno, nomeadamente a insuficiência de procedimentos de

conferência dos valores a pagar e de validação dos outputs da aplicação informática de gestão de pessoal.

(item 2.4.1.)

**C5.** Relativamente ao triénio 2012-2014, os processos referentes aos pedidos do exercício de funções, em acumulação, por parte dos trabalhadores, estavam insuficientemente fundamentados. Por despacho, de fevereiro de 2015, da Vereadora detentora do pelouro recursos humanos, foram revogadas as autorizações para o exercício de funções em acumulação, determinando-se a necessidade de serem formulados novos pedidos em conformidade com os normativos legais aplicáveis.

(item 2.2.6.)

**C6.** O Regulamento do Sistema de Controlo Interno, aprovado em novembro de 2001, não foi objeto de qualquer atualização, sendo de destacar a insuficiência de normas e regras quanto a procedimentos a adotar para controlo das despesas com o pessoal, bem como a sua desadequação à atual estrutura orgânica da autarquia e ao quadro legal vigente.

(item 2.4.1.)

**C7.** O PGRCIC, embora tenha sido aprovado, tardiamente, em abril de 2011, foi objeto de monitorização em 2012. O processo de monitorização levou à introdução de diversas melhorias, nomeadamente ao reforço de medidas de prevenção de riscos na área das compras públicas, à melhoria dos procedimentos de controlo interno associados à realização da despesa pública, ao reforço do cumprimento do princípio de segregação de funções e a uma maior monitorização de funções. Resulta, assim, a necessidade de uma monitorização regular do PGRCIC, de modo a potenciar a identificação de medidas específicas para mitigar os riscos associados aos processos-chave da autarquia.

(item 2.4.2.)

**3.2.** Face ao anteriormente relatado, e tendo em conta o teor das conclusões antecedentes, recomendamos que:

**R1.** Que sejam desencadeados, com carácter de regularidade, procedimentos de conferência do cálculo das remunerações e outros abonos e mecanismos de controlo dos outputs das aplicações informáticas, com vista a potenciar a deteção atempada de situações de incorreto processamento.

(itens C3. e C4.)

**R2.** Que sejam adotados mecanismos de controlo mais adequados em matéria de aplicação de eventuais reduções remuneratórias, nomeadamente um reforço dos procedimentos de conferência instituídos, com intervenção de mais do que um trabalhador, de forma a permitir a respetiva rotação.

(item C3.)

**R3.** Que sejam definidos procedimentos adequados à rigorosa e exata qualificação jurídica dos contratos de prestação de serviços, nomeadamente no que respeita aos contratos de avença, para garantia do correto enquadramento jurídico da relação contratual entre o Município e o prestador escolhido.

(item C2.)

**R4.** Que seja promovida a atualização da Norma de Controlo Interno, ajustando-a à atual estrutura orgânica e ao quadro legal vigente, com introdução de procedimentos específicos em matéria de gestão de recursos humanos e verificação da legalidade das despesas com o pessoal, bem como na definição de requisitos e pressupostos claros justificativos dos abonos realizados.

(item C6.)

**R5.** Que seja promovida a monitorização regular do PGRIC, atendendo a que tal processo potencia a identificação de situações de risco e introdução de novas medidas que promovam a minimização de riscos associados aos processos-chave da autarquia.

(item C7.)

#### 4. PROPOSTAS

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

**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 Estarreja, 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 na alínea o), do n.º 2, do art. 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.

O presente trabalho foi realizado pela equipa constituída pelo Inspetor Vítor Manuel Ribeiro Pinto e pelo Chefe de Equipa, António Manuel Fernandes Pega, que o coordenou, com Direção de Projeto de Marlene Fernandes.

À consideração superior.

Chefe de Equipa  
ANTÓNIO  
MANUEL DE  
MOURA  
FERNANDES PEGA  
2017.02.13  
12:46:50 Z

## LISTA DE ANEXOS

<b>Anexo 1</b>	Execução orçamental da despesa com pessoal e aquisições de serviços - 2012/2014
<b>Anexo 2</b>	Evolução das Despesas com Pessoal – 2012/2014
<b>Anexo 3</b>	Indicadores Orçamentais – 2012/2014
<b>Anexo 4</b>	Evolução das Despesas com Pessoal – análise comparativa entre o 1.º trimestre do ano de 2014 e o 1.º trimestre do ano de 2015
<b>Anexo 5</b>	Estrutura dos trabalhadores por relação jurídica/cargo/carreiras – anos 2012 a 2014
<b>Anexo 6</b>	Admissões e saídas de pessoal – anos 2012/2014
<b>Anexo 7</b>	Contraditório Institucional da Autarquia