



MUNICÍPIO DE MAÇÃO
CÂMARA MUNICIPAL

 *Gabinete da Presidência*

Exmo. (a) Senhor(a)
Subinspetora-Geral da IGF
Dr.ª Ana Paula Barata Salgueiro
Rua Angelina Vidal, 41
1199-005 LISBOA

Sua referência
PROC. N.º 2014/183/A5/850

Sua comunicação de
09 de julho de 2015

Nossa referência
Secretariado da Presidência
Of. N.º 2483

Data
21 de julho de 2015

ASSUNTO: CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL DA AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE MAÇÃO | PROJETO DE RELATÓRIO

MUNICÍPIO DE MAÇÃO, Pessoa Coletiva de Direito Público, melhor identificada nos autos à margem referenciados, notificado do Projeto de Relatório de Auditoria no âmbito do Contraditório, vem, nos termos do disposto no artigo 12.º, n.º 1 do DL n.º 276/2007, de 31.07, na redação que lhe foi dada pelo DL n.º 32/2012, de 13.02 e artigo 20.º, n.º 2, alínea b) do Regulamento do Procedimento de Inspeção da Inspeção-Geral de Finanças, aprovado em anexo ao Despacho n.º 6387/2010, de 5 de abril, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, publicado no Diário da República, 2ª Série, de 12 de abril, pronunciar-se por escrito sobre as asserções, conclusões e recomendações que decorrem do mesmo Projeto de Relatório, o que faz, dizendo o seguinte:

I – DAS QUESTÕES PRÉVIAS

A análise que se segue, utiliza a numeração constante da parte “3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES” constantes a fls. 27 e ss. do Douto Projeto de Relatório, adiante designado abreviadamente por PR, para melhor sistematização e clareza na leitura e correspondência.

Ainda como questão prévia, cumpre referir que o Município de Mação, através dos titulares dos seus órgãos, sempre tem prezado, ao longo do tempo, nomeadamente no período objeto da presente Auditoria, pelo cumprimento escrupuloso da lei, quer no tocante à área dos Recursos Humanos, quer relativamente a todas as outras.



MUNICÍPIO DE MAÇÃO
CÂMARA MUNICIPAL

Está, contudo, ciente, que algumas circunstâncias podem concorrer para que existam lapsos nos procedimentos administrativos, como, por exemplo:

- i) Alguma carência ao nível de dirigentes / técnicos para o bom enquadramento técnico das decisões;
- ii) Dimensão do Mapa de Pessoal da Autarquia quando confrontado com todas as atribuições e competências da mesma;
- iii) Conhecida proliferação de legislação avulsa, não facilmente apreensível;
- iv) Fortes constrangimentos à contratação de trabalhadores, decorrentes das Leis do Orçamento de Estado dos últimos anos;

No entanto, e ainda assim, o Município de Mação cumpre, como aliás é sublinhado no Projeto de Relatório a que se responde, com os principais *ratios* de trabalhadores, cortes de remunerações, reduções de pessoal e, sobretudo, é um Município financeiramente equilibrado.

E também, com o necessário reconhecimento, se dirá, por antecipação, que as recomendações constantes do Projeto de Relatório foram já todas postas em marcha, algumas delas com execução concluída, como melhor se alegará e comprovará de seguida, já que é entendimento do Município que se obtém ganhos de eficácia e eficiência após as Auditorias que têm, acima de qualquer eventual punição que venha a verificar-se, uma função pedagógica e de melhoria constante da entidade pública auditada.

II – DAS CONCLUSÕES

3.1. No período auditado, triénio 2011-2013, as despesas com pessoal ascenderam a € 9.9214,991 e registaram um decréscimo de cerca de 6% (no montante de € 188 513), sendo de destacar as relativas a remunerações certas e permanentes (cerca de 79% do total), que decresceram 9%;

Pronúncia do MM: Conforme decorre desta conclusão, o Município de Mação exerceu esforços sérios e efetivos para reduzir as despesas com pessoal, não obstante as carências de pessoal em algumas áreas, conseguiu-se otimizar os recursos e cumprir com as normas legais que obrigaram, nos sucessivos anos, à redução de pessoal e respetivas despesas com



MUNICÍPIO DE MAÇÃO
CÂMARA MUNICIPAL

remunerações. Este tem sido o escopo da ação do executivo camarário, com resultados alcançados e que são demonstrativos da boa gestão dos recursos humanos na autarquia.

- 3.2. *O MM diminuiu em 14% o número de trabalhadores (passou de 252 para 217), tendo-se verificado o decréscimo mais relevante no âmbito dos contratos de trabalho em funções públicas a termo resolutivo, com uma variação negativa de 100%;*

Pronúncia do MM: Na mesma sequência da pronúncia no ponto anterior, para além da redução da despesa com remunerações, existiu uma efetiva redução do número de trabalhadores, com especial e principal incidência nos vínculos precários e sobre os quais as normas conjunturais têm incidido com maior acuidade- os contratos a termo -.

- 3.3. *O MM deu cumprimento à obrigatoriedade legal de redução das remunerações dos eleitos e dos trabalhadores, ocorrendo, contudo, em matéria de despesas de representação, o abono de montante incorreto aos eleitos locais desde julho de 2010, já que o seu valor (indexado à remuneração base) não foi sujeito a redução decorrente da diminuição da remuneração base dos eleitos, tendo sido pago indevidamente, o montante de €2.131,85 (por referência a março de 2015);*

Pronúncia do MM: Como decorre da conclusão extraída sobre este ponto, este Município cumpre com os normativos legais. A exceção, de fraca relevância financeira, e que mais à frente será objeto de mais considerações, decorreu de lapso dos serviços, que efetuou o cálculo das despesas de representação sobre a remuneração anterior às reduções, por entender ser esse o entendimento a adotar.

- 3.4. *Registaram-se situações de acumulação de funções por 10 trabalhadores da Autarquia, detetando-se uma situação de acumulação com funções privadas de projetista de engenharia civil por uma trabalhadora que exerce funções de engenheira técnica civil, que apresenta o risco de as atividades se dirigirem ao mesmo círculo de destinatários;*

Pronúncia do MM: O Município de Mação cumpriu com as normas legais aplicáveis ao procedimento de requerimento de acumulação, não tendo sido evidenciados, no momento da autorização, e tendo por base os elementos fornecidos pelos requerentes, quaisquer riscos



MUNICÍPIO DE MAÇÃO
CÂMARA MUNICIPAL

sobre os princípios da independência e transparência. No entanto, o Município já efetuou intervenção sobre esta matéria, que melhor se explicitará infra sobre as recomendações.

3.5. Em matéria se admissões de pessoal, o MM tem vindo a respeitar as restrições legais, tendo recorrido ao recrutamento excecional de 5 trabalhadores, no período auditado, nos termos legalmente previstos para o efeito e observou a proibição de valorizações ou acréscimos remuneratórios estabelecida pelas LOE;

Pronúncia do MM: Também esta conclusão demonstra que o Município faz uma gestão cautelosa na área dos recursos humanos, prezando pelo cumprimento escrupuloso da lei, até quando as normas conjunturais que proíbem as contratações e obrigam a reduções remuneratórias não são de fácil compreensão. As contratações excecionais foram devidamente fundamentadas, conforme decorre desta parte da Douta Auditoria.

3.6. Em matéria de aquisição de serviços, verificou-se que os contratos de prestação de serviços, nas modalidades de tarefa e avença, celebrados em 2012 e 2013, foram precedidos de parecer prévio favorável, emitido pelo executivo municipal, contudo, o mesmo não sucedeu no ano de 2011, o que é suscetível de gerar eventual responsabilidade financeira dos responsáveis;

Pronúncia do MM: Efetivamente, a Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro, que aprova o Orçamento de Estado para 2011 (LOE 2011), veio, no seu artigo 22.º, n.º 2, estabelecer a obrigatoriedade de um parecer prévio vinculativo sobre a celebração ou renovação de contratos de prestação de serviços.

Porém, estabelecia o n.º 4 do mesmo artigo que: "Nas autarquias locais, o parecer previsto no n.º 2 é da competência do órgão executivo e depende da verificação dos requisitos previstos nas alíneas a) e c) do número anterior, bem como da alínea b) do mesmo número com as devidas adaptações, sendo os seus termos e tramitação regulados pela portaria referida no n.º 1 do artigo 6.º do Decreto -Lei n.º 209/2009, de 3 de Setembro, alterado pela Lei n.º 3 -B/2010, de 28 de Abril."

E, como é sabido, os termos do parecer prévio vinculativo nas autarquias locais não chegou a ser regulamentado nesse ano, ao contrário do que aconteceu relativamente ao Estado Central, a coberto da Portaria n.º 4-A/2011, de 3 de Janeiro, o que levou a que se



MUNICÍPIO DE MAÇÃO
CÂMARA MUNICIPAL

generalizasse a opinião de acordo com a qual, na falta de regulamentação – quando a própria norma a prevê como necessária à definição do procedimento – não havia a obrigatoriedade de parecer prévio.

Foi este o entendimento seguido pelos serviços do Município, proveniente até de diversas trocas de opinião com outros Municípios e com a ANMP, afastando-se a teoria da aplicação analógica da Portaria aplicável à Administração Central, porquanto foi o próprio legislador a acentuar a diferença de realidades e regimes e a prever que fosse objeto de regulamentação autónoma a tramitação do parecer prévio vinculativo nas autarquias locais.

Porém, e sem conceder, sempre se dirá que a natureza deste parecer prévio pelo executivo camarário, se queda pela verificação dos requisitos que lhe estão subjacentes e que eram:

1. Da verificação do disposto no nº 2 do art.º 35.º da LVCR – i.e. a demonstrar que não se trata de trabalho subordinado, sem prejuízo de se garantir o cumprimento do regime legal da aquisição de serviços e da situação fiscal e contributiva do co-contratante - bem como a inconveniência do recurso a modalidade de relação jurídica de emprego público constituída ou a constituir;
2. O cumprimento da redução remuneratória se aplicável;

Pelo que, o executivo camarário apenas poderia fazer um juízo sobre o cumprimento destes requisitos e nada mais. E os mesmos foram objeto de aferição pelos serviços, que, repete-se, entenderam não ser aplicável o parecer prévio, por falta de regulamentação.

3.7. Constatou-se, também, que, no período auditado, os contratos de prestação de serviços celebrados no âmbito do Gabinete Jurídico da CMM, não foram precedidos de procedimento de formação dos contratos, não tendo sido dado cumprimento a um dos requisitos legais para a sua celebração, fazendo incorrer os respetivos responsáveis em eventual responsabilidade financeira.

Contudo, no decurso da auditoria, o PCMM transferiu a responsabilidade pela contratação das referidas aquisições de serviços para a Secção de Aprovisionamento, no âmbito da qual os procedimentos pré-contratuais foram sempre assegurados;



MUNICÍPIO DE MAÇÃO
CÂMARA MUNICIPAL

Pronúncia do MM: Foi apenas no decurso da presente auditoria que os membros do executivo camarário e restantes serviços deram conta da omissão de procedimentos pré-contratuais nos aludidos contratos.

As funções de condução dos respetivos procedimentos estavam cometidas ao Gabinete Jurídico, a par da emissão de pareceres sobre a legalidade procedimental das matérias de competência do Município. Foram entregues a jurista, que também desempenhava as funções de Notário Privativo, pelo que a intervenção do PCM foi em momento em que os demais procedimentos prévios deveriam estar assegurados, confiando o outorgante dos contratos em representação do Município que os procedimentos prévios estavam cumpridos.

No entanto, o procedimento prévio de aquisição dos serviços seria, no caso dos contratos em apreço, o ajuste direto, pelo que a omissão é puramente formal, não tendo sido violadas quaisquer normas substanciais ou princípios subjacentes à contratação pública, sendo os serviços estritamente necessários, e resultando os contratos de acordo de vontades para a prestação do serviço naquelas condições.

3.8. Detetou-se, também, a celebração de contratos de prestação de serviços para a execução de trabalho subordinado e satisfação de necessidades permanentes da Autarquia, o que equivale ao reconhecimento pelo MM da necessidade de ocupação de postos de trabalho com recurso à constituição de uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado;

Pronúncia do MM: Os contratos objeto da presente conclusão da auditoria têm a natureza de avença e tarefa.

Nunca existiu intenção do Município de recorrer a prestadores de serviços para realização de trabalho subordinado, mas antes contratos que obedecessem o disposto nos n.ºs 3, 5 e 6 do artigo 35.º da LVCR, em vigor à data da sua celebração.

A maioria destes contratos decorreram de necessidades pontuais do MM, nomeadamente na área da educação e áreas técnicas específicas (ex: formadores CNO; serviços educativos do Museu), em que o Município recebeu as competências que antes estavam cometidas ao Estado Central, a par da impossibilidade legal de celebrar contratos de trabalho – de acordo com as imposições decorrentes das últimas Leis do Orçamento do Estado -.



MUNICÍPIO DE MAÇÃO
CÂMARA MUNICIPAL

Estas competências (ex: Educação) são "delegadas" num âmbito temporal de um ano letivo, impondo-se que os municípios assegurem o funcionamento das escolas, sem que existissem trabalhadores em número suficiente para tal.

E nesta área recorreu o Município a contratos de tarefa, por ser a figura possível e na qual melhor se enquadravam as situações de extrema necessidade.

A esmagadora maioria dos demais contratos de avença cumprem com a autonomia técnica no âmbito de profissão liberal, com funções apenas enquadráveis nesta figura.

Contudo, o Município encontra-se a rever todos os contratos, procurando enquadrar em contratos de trabalho aqueles que se tenham transformado em necessidades permanentes, e dentro das possibilidades legais em face dos fortes constrangimentos à contratação, respeitando o interesse público que obriga ao desempenho de determinadas funções e tarefas em que a sua omissão pode causar efeitos fortemente lesivos.

3.9. *Relativamente à prestação de trabalho extraordinário no MM, no período auditado, detetaram-se algumas irregularidades, de que se destacam:*

- ✓ *Prestação de trabalho extraordinário sem autorização prévia do PCMM, situação que foi corrigida no decurso da auditoria;*
- ✓ *A ultrapassagem do limite legal do número de horas, no ano de 2013, por quatro trabalhadores, sem que tivesse sido previamente autorizada, não tendo também, por isso, sido fundamentada no facto da manutenção ao serviço do trabalhador, para além do horário de trabalho, ser reconhecida como indispensável;*

Pronúncia do MM: Como é referido na presente conclusão, as situações detetadas de eventual irregularidade foram já corrigidas, confirmando o carácter pedagógico e formativo da presente auditoria.

Foi solicitada e emitida informação que foi posteriormente difundida por todos os trabalhadores da autarquia, contendo os procedimentos legais para a realização de trabalho extraordinário.

De sublinhar porém o diminuto impacto das despesas com trabalho extraordinário que continua a constituir uma exceção, apenas autorizado em situações de comprovada necessidade, com natureza pontual.



MUNICÍPIO DE MAÇÃO
CÂMARA MUNICIPAL

3.10. *Em matéria de ajudas de custo e subsídio de transporte, os boletins de itinerário analisados, demonstram, de um modo geral, o motivo de serviço público, nas deslocações efetuadas;*

Pronúncia do MM: Esta conclusão comprova o zelo do Município no cumprimento das normas legais.

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

Pronúncia do MM: Também esta conclusão reitera a exemplaridade não só de cumprimento da lei, mas também de ordem financeira.

3.12. *O Regulamento de Controlo Interno (RCI) do MM, aprovado por deliberação da CMM de 26/jun/2002 e da AMM de 28/jun/2002, carece de adequação à atual estrutura orgânica dos serviços do MM;*

Pronúncia do MM: Com efeito, as alterações orgânicas ao Município carecem da consequência de alteração do RCI. Informa-se a este propósito, que o Município está a proceder a uma alteração do sistema de informação de gestão, que irá implicar procedimentos novos, com a necessárias e consequente elaboração de normas de controlo interno.

3.13. *O MM dispõe de Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, de Corrupção e Infrações Conexas, que foi remetido ao CPC, à ex-IGAL, e ao Ministério das Finanças.*

Contudo, o MM não promoveu a publicação do Plano, que carece de melhorias, nomeadamente, quanto à apresentação das medidas propostas, monitorização e revisão do Plano.

Pronúncia do MM: Esta situação já foi ultrapassada, tendo já sido promovida a publicação e será ordenada a revisão do Plano.



MUNICÍPIO DE MAÇÃO
CÂMARA MUNICIPAL

III – DAS RECOMENDAÇÕES

A. Promover a correção do valor a abonar a título de despesas de representação;

Pronúncia do MM: Esta situação vai ser de imediato corrigida (no próximo processamento de vencimentos), sendo que os montantes entretanto recebidos indevidamente, serão repostos pelos eleitos locais.

B. Promover a reposição dos montantes indevidamente auferidos, disso informando a IGF, em contraditório;

Pronúncia do MM: Os membros do executivo identificados no Douto Relatório de Auditoria, como tendo recebido indevidamente uma parte das despesas de representação vieram já solicitar voluntariamente a reposição das verbas, com pedido de pagamento em prestações, que foi autorizada nos termos legais, conforme requerimentos e respetivos despachos que sobre os mesmos recaíram que se juntam – (cfr Docs.1,2,3,4).

Relativamente aos montantes recebidos indevidamente nos meses de março a agosto, os mesmos serão repostos pelos eleitos locais, em simultâneo com os montantes acima mencionados.

C. Assegurar o integral cumprimento do regime legal no âmbito da acumulação de funções, revendo e/ou não autorizando situações que têm associado um risco suscetível de potenciar conflitos de interesses;

Pronúncia do MM: O PCM emitiu despacho divulgando os termos e condições da acumulação de funções e foi já despoletado procedimento para revisão dos fundamentos e cumprimento dos critérios pela trabalhadora identificada, que levou à revogação da autorização da acumulação – (cfr Docs. 5,6,7)

D. Promover a declaração de nulidade dos contratos celebrados sem procedimento prévio que ainda estejam em execução;

Pronúncia do MM: Todas as prestações de serviços ainda em curso foram objeto de revisão e procedimento pré-contratual em respeito pelo CCP. Assim, não existe necessidade de qualquer declaração de nulidade, estando salvaguardados os efeitos passados e assegurada a legalidade dos contratos em vigor – cfr. a título de exemplo procedimento que se junta como – (cfr Doc.8)

E. Assegurar a celebração de contratos de prestação de serviços apenas nas situações em que esteja em causa a necessidade de execução de trabalho não subordinado;



MUNICÍPIO DE MAÇÃO
CÂMARA MUNICIPAL

Pronúncia do MM: Conforme acima alegado, a instâncias de pronúncia sobre as conclusões, o MM irá rever as prestações de serviços e irá enquadrá-las em vínculos laborais quando se tenham tomado necessidades permanentes e exista possibilidade legal para contratação.

- F. Informar a IGF sobre as medidas que prevê implementar para ultrapassar a situação detetada;*

Pronúncia do MM: O Município, tendo por base a pronúncia que supra expendeu sobre a conclusão 3.8 e a do ponto anterior, informará a IGF sobre as conclusões a que o Município venha a encontrar bem como as medidas de correção que forem implementadas.

- G. Promover alterações no âmbito dos procedimentos relativos à prestação de trabalho extraordinário, de forma a garantir que apenas é prestado nas condições legalmente previstas e devidamente fundamentadas em despacho de autorização prévio proferido pelo PCM;*

Pronúncia do MM: O Município, conforme já supra alegado, elaborou Ordem de Serviço sobre os procedimentos legais que deverão ser respeitados para autorização e pagamento de trabalho extraordinário (cfr Doc. 9), bem como formulário próprio para o efeito (cfr Doc.10).

- H. Proceder à atualização do RCI, visando a sua adequação à atual estrutura orgânica do MM, tendo em conta as modificações, entretanto, ocorridas e as alterações legislativas posteriores à sua aprovação;*

Pronúncia do MM: O RCI vai ser atualizado, visto estar também o Município a alterar as plataformas informáticas, o que obrigará a revisão e atualização de procedimentos e Norma de Controlo Interno.

- I. Garantir a publicação do PGRIC, na intranet do MM, no seu site da Internet ou por outro meio externo;*

Pronúncia do MM: Publicações já efetuadas, conforme *printscreen* que se junta e que constitui (cfr Docs 11, 12,13) à presente pronúncia;

- J. Assegurar que no âmbito de uma revisão, o Plano contempla a calendarização das medidas propostas, a identificação dos responsáveis pela respetiva implementação, a periodicidade e mecanismos de monitorização e calendário da respetiva revisão;*



MUNICÍPIO DE MAÇÃO
CÂMARA MUNICIPAL

Pronúncia do MM: O Município compromete-se a breve prazo, a rever o Plano de acordo com a recomendação constante no Douto relatório, sendo posteriormente submetido a deliberação do executivo e desse facto se dará nota à IGF.

TERMOS EM QUE, tendo em conta os factos acima alegados, a baixa gravidade das irregularidades detetadas – em contraponto com os pontos fortes da gestão de recursos humanos que são enfatizados no Douto Relatório a que se responde -, a correção voluntária e em tempo recorde das situações detetadas em cumprimento imediato das recomendações e ausência de elementos subjetivos por parte dos respetivos agentes, requer-se a V. Exa a correção do Relatório Final, não dando seguimento ao processo para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias, arquivando-se o processo nesta parte.

O Presidente da Câmara Municipal