

## ANEXO 10

### CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL



MUNICÍPIO DO SEIXAL  
CÂMARA MUNICIPAL

*Presidência*

**INSPEÇÃO GERAL DE FINANÇAS**  
**lgfinancas@lgf.gov.pt**

Sua Referência	Sua Data	Nossa Referência	Data de Expedição
OFIC. N.º		OFIC. N.º	
P.º N.º		P.º N.º 23920	2017-09-11
Assunto:			

**CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL DA AUDITORIA E INSPEÇÃO AO MUNICÍPIO DO SEIXAL – RECURSOS HUMANOS PROC. 2015/1093**

Exm.ª Senhora Subinspetora-Geral,

Reportando-nos ao processo suprarreferido e após análise do Projeto de Relatório remetido, passa a apresentar-se a pronúncia do Município do Seixal quanto ao seu teor, nos termos e para os efeitos do disposto no art. 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da Inspeção-Geral de Finanças, aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5 de abril, do Sr. Ministro de Estado e das Finanças, publicado em 12 de abril de 2010.

Cumpra, desde já, destacar o apreço pelas constatações feitas nos pontos 2.1 e 2.2, relativamente à “Estrutura e evolução da despesa com pessoal” e à “Estrutura e evolução dos recursos humanos”, respetivamente, devidamente sintetizadas no teor da “Conclusão C1” e, bem assim, nos pontos 2.3.3, 2.3.4, 2.3.8 e 2.4.2, já que o cumprimento das múltiplas limitações e imposições legais nesta matéria, no período objeto da presente auditoria, apenas foi possível com um enorme esforço e empenho por parte desta Câmara Municipal.

Realce-se ainda que as sucessivas alterações legislativas, nos últimos anos, em matéria de recursos humanos, impuseram, por diversas vezes, dúvidas interpretativas quanto ao seu teor e alcance, que raramente foram cabal e atempadamente esclarecidas, apesar de suscitadas por este município e, bem assim, por muitos outros e, ainda, pelas Associações representativas dos mesmos.



Relativamente às restantes questões suscitadas e recomendações decorrentes das mesmas, insitas no projeto de relatório a que ora se responde e procurando esclarecer cabalmente todas as matérias ali tratadas, apresenta-se a pronúncia quanto aos diferentes pontos, pela ordem apresentada no referido documento, como se segue:

### **2.3.1 Reduções remuneratórias**

No que toca ao abono de despesas de representação aos eleitos, desde junho de 2010, cumpre informar que considerou esta autarquia não estarem tais despesas sujeitas à redução remuneratória operada pela Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho.

De facto, considerou-se, à data, que a Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho veio consagrar um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental, contando-se, entre essas medidas, a redução do vencimento mensal íliquido dos titulares de cargos políticos, neles se incluindo os eleitos locais em regime de tempo inteiro, nos termos do art. 11.º, n.º 2, alínea j), sendo que, de harmonia com o n.º 1 do mesmo artigo, o vencimento mensal íliquido dos titulares de tais cargos foi reduzida a título excecional em 5%.

A questão resumiu-se a saber o que se devia entender por "*vencimento mensal íliquido*" para efeitos da redução remuneratória prevista naquele preceito.

Para a definição do alcance daquela expressão, importa relembrar o disposto no Estatuto dos Eleitos Locais, aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 52-A/2005, de 10 de Outubro, atualizada pelas Leis n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro, e 64-B/2011, de 30 de Dezembro, designadamente nos artigos 5.º e 6.º, relativamente à remuneração dos eleitos locais.

Sob a epígrafe "*Direitos*", dispõe-se no n.º 1 do art. 5.º:

"1—Os eleitos locais têm direito:

- a) A uma remuneração ou compensação mensal e a despesas de representação;
- b) A dois subsídios extraordinários anuais;
- c) A senhas de presença;
- d) A ajudas de custo e subsídio de transporte;
- e) À segurança social;
- f) A férias;
- g) (...)

....."



MUNICÍPIO DO SEIXAL  
CÂMARA MUNICIPAL

*Presidência*

E, sob a epígrafe "*Remunerações dos eleitos locais em regime de permanência*", dispõe-se no art. 6.º:

"1 — Os eleitos locais em regime de permanência têm direito a remuneração mensal, bem como a dois subsídios extraordinários, de montante igual àquela, em Junho e Novembro.

2—O valor base das remunerações dos presidentes das câmaras municipais é fixado por referência ao vencimento base atribuído ao Presidente da República, de acordo com os índices seguintes, arredondado para a unidade de euro imediatamente superior:

- a) Municípios de Lisboa e Porto— 55%;
- b) Municípios com 40000 ou mais eleitores — 50%;
- c) Municípios com mais de 10 000 e menos de 40 000 eleitores— 45%;
- d) Restantes municípios— 40%.

3— As remunerações e subsídios extraordinários dos vereadores em regime de permanência correspondem a 80% do montante do valor base da remuneração a que tenham direito os presidentes dos respectivos órgãos.

4— Os eleitos locais em regime de permanência nas câmaras municipais têm direito às despesas de representação correspondentes a 30% das respectivas remunerações no caso do presidente e 20% para os vereadores, as quais serão pagas 12 vezes por ano."

Considerou-se, por isso, 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.

Importa, no entanto, ter, ainda, em conta o disposto nos n.ºs 1 e 4 do art. 19.º da Lei n.º 55-A/2010 (OE/2011), de 31 de Dezembro, que veio determinar uma redução das remunerações totais ilíquidas mensais de valor superior a € 1 500, e abrange funcionários e eleitos, mantida em vigor pelos sucessivos orçamentos, e que, sob a epígrafe "*Redução remuneratória*", dispõe:

"1 — A 1 de Janeiro de 2011 são reduzidas as remunerações totais ilíquidas mensais das pessoas a que se refere o n.º 9, de valor superior a €1500, quer estejam em exercício de funções naquela data, quer iniciem tal exercício, a qualquer título, depois dele.

(...)

4 — Para efeitos do disposto no presente artigo:

a) Consideram-se remunerações totais ilíquidas mensais as que resultam do valor agregado de todas as prestações pecuniárias, designadamente, remuneração base, subsídios, suplementos remuneratórios, incluindo emolumentos, gratificações, subvenções, senhas de presença, abonos



MUNICÍPIO DO SEIXAL  
CÂMARA MUNICIPAL

*Presidência*

*despesas de representação e trabalho suplementar, extraordinário ou em dias de descanso e feriados;*

*b) Não são considerados os montantes abonados a título de subsídio de refeição, ajuda de custo, subsídio de transporte ou reembolso de despesas efectuadas nos termos da lei e os montantes pecuniários que tenham natureza de prestação social;*

*c) Na determinação da taxa de redução, os subsídios de férias e de Natal são considerados mensalidades autónomas;*

*d) Os descontos devidos são calculados sobre o valor pecuniário reduzido por aplicação do disposto nos n.ºs 1 e 2.”*

Verifica-se, assim, que o legislador usou conceitos diferentes no artigo 11.º da Lei n.º 12-A/2010 e no art. 19.º da Lei n.º 55-A/2010. Enquanto no primeiro caso usou o conceito de “vencimento mensal ilíquido”, no segundo usou o conceito “remunerações totais ilíquidas”, sendo necessariamente aquele de menor amplitude. Com efeito,

É inquestionável que o legislador, no art. 19.º da Lei n.º 55-A/2010, ao ter o cuidado de precisar que no conceito de “remunerações totais ilíquidas” se compreende tudo aquilo a que o titular do cargo político tem direito como contrapartida do seu desempenho (cfr. n.º 4) estabelece um contraponto com o conceito de “vencimento mensal ilíquido” utilizado no art. 11.º da Lei n.º 12-A/2010.

O conceito de “remunerações totais ilíquidas” é, assim, mais amplo de que o de “vencimento mensal ilíquido”, pois aquele alberga o valor agregado de todas as prestações pecuniárias auferidas pelo titular do cargo político (remuneração mensal, despesas de representação, senhas de presença, ajudas de custo, subsídio de transporte), enquanto este é mais restrito, espelhando apenas o valor da remuneração base mensal.

Assim, do confronto destes normativos, resulta claro que o legislador ao utilizar o conceito de “vencimento mensal ilíquido” pretendeu apenas abranger o valor base da retribuição dos titulares dos cargos políticos, enquanto quando utilizou o conceito de “remunerações totais ilíquidas” pretendeu incluir não só aquele valor como ainda outras prestações complementares, auferidas em virtude da ocupação de um dado cargo.

Com efeito, tendo em conta, nos termos do art.º 9.º, n.º 1, do Código Civil, a unidade do sistema jurídico, não se pode deixar de entender que a redução de 5% prevista no art. 11.º da Lei n.º 12-A/2010 incide apenas sobre o valor base das remunerações dos eleitos locais, com exclusão das outras remunerações a que os mesmos têm direito em virtude do respetivo desempenho.



MUNICÍPIO DO SEIXAL  
CÂMARA MUNICIPAL

*Presidência*

Não obstante, detetámos que o quadro referente à eventual reposição de montantes pelos Eleitos Locais apresentado por V. Exas. contém diversas imprecisões, conforme se descreve no quadro seguinte:

Nome	Cargo	2010	2011	2012	2013	2014	10/2015	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
<b>Total</b>		<b>574,44</b>	<b>882,81</b>	<b>882,81</b>	<b>882,83</b>	<b>942,85</b>	<b>760,06</b>	<b>4.925,80</b>
OBS:								
(a) Exerceu funções								
(b) Exerceu funções								
(c) Exerceu funções								
(d) Exerceu funções								

### 2.3.2 Acumulação de Funções

As questões colocadas no âmbito do regime da acumulação de funções por parte de funcionários desta autarquia são, indubitavelmente, de grande relevância, sendo que no Município do Seixal se tem pugnado, sempre, por assegurar o estrito cumprimento de todos os requisitos legais nos casos em que é autorizada a referida acumulação.

Refira-se, também, que as situações de acumulação de funções existentes à data da entrada em vigor da Lei n.º 34/2010, de 2 de setembro foram devidamente reapreciadas, com vista à garantia do cumprimento do regime legal a que as mesmas passaram a estar sujeitas.



MUNICÍPIO DO SEIXAL  
CÂMARA MUNICIPAL

*Presidência*

Nesse sentido, aliás, não só foram redefinidos os procedimentos administrativos, com sujeição dos requerimentos para acumulação de funções à prestação de maior e mais concreta informação quanto às funções a desempenhar pelos requerentes, como, inclusivamente, foi proferido indeferimento nos casos em que não se mostrava garantido o cumprimento de todos os requisitos legalmente estabelecidos para tal 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.

Concomitantemente, informa-se que, atualmente, inexistente qualquer situação de autorização de acumulação de funções privadas de engenharia civil e de arquitetura.

### **2.3.5 Aquisição de Serviços**

Conforme consta do projeto de relatório objeto da presente pronúncia, considerou-se inexistir obrigação de emissão do Parecer Prévio, por parte desta Autarquia, até à publicação da Portaria n.º 149/2015, de 26 de maio, posição, aliás, reforçada com a publicação da mesma, já que no seu preâmbulo pode ler-se: **«O artigo 75.º da Lei n.º 82 -B/2014, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2015 («Lei OE 2015»), estabelece a exigência de parecer vinculativo para a celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços pelas autarquias locais, independentemente da natureza da contraparte, designadamente no que respeita a contratos de prestação de serviços nas modalidades de tarefa e de avença e contratos de aquisição de serviços cujo objeto seja a consultadoria técnica.**

**O n.º 12 do artigo 75.º da Lei OE 2015 prevê que aquele parecer é da competência do órgão executivo da autarquia local, sendo os seus termos e tramitação regulados por uma portaria, que é referida no n.º 1 do artigo 6.º do Decreto -Lei n.º 209/2009, de 3 de setembro, alterado pelas Leis n.º 3 -B/2010, de 28 de abril, n.º 66/2012, de 31 de dezembro, e n.º 80/2013, de 28 de novembro.**

**Torna -se, portanto, indispensável a emissão da referida portaria.»**

(sublinhado nosso)

Não obstante, como muito bem se reconhece no projeto a que ora se responde, as propostas de celebração ou renovação dos contratos de prestação de serviços incluíam a informação necessária ao cumprimento dos **«objetivos que as LOE pretenderam prosseguir com a exigência daquele parecer»**.

Reitera-se que, tal como expressamente admitido no projeto de relatório dessa Inspeção-Geral, desde a publicação da Portaria n.º 149/2015, de 26 de maio se passou a cumprir escrupulosamente



MUNICÍPIO DO SEIXAL  
CÂMARA MUNICIPAL

*Presidência*

com a obrigação de emissão de parecer prévio, nos exatos termos em que tal parecer foi sendo regulamentado.

### **2.3.6 Trabalho extraordinário**

Reitera-se a informação já prestada no âmbito desta matéria, ou seja, 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.

No entanto, a preocupação com esta temática, por parte desta autarquia, levou a que, assim que foi possível, ou seja, assim que se mostrou legalmente admissível o reforço das equipas existentes na referida Divisão, o mesmo foi realizado e, de seguida, foi encetado o procedimento para alteração dos horários de trabalho praticados, do regime de turnos semanal para o regime de turnos semanal prolongado - visando, assim, que o trabalho extraordinário seja apenas prestado em situações de exceção - situação que apenas após o referido reforço de pessoal pôde concretizar-se.

### **2.3.7 Ajudas de custo e subsídio de transporte**

As situações identificadas nesta matéria, durante a auditoria, possibilitaram o reconhecimento da necessidade de proceder a alguns ajustes nos procedimentos atuais, pelo que este município se encontra a desenvolver a alteração dos mesmos, de forma a que a fundamentação e autorização das deslocações que originem abono de ajudas de custo fiquem devidamente documentadas nos respetivos processos.

### **2.4.1 Norma de Controlo Interno**

Cumprе, antes de mais, realçar que, tal como resulta expressamente reconhecido no projeto de relatório remetido, para além do Regulamento de Controlo Interno, aprovado por deliberação da Câmara Municipal do Seixal, vigoram diversos despachos, instruções internas e manuais de procedimentos, designadamente, em matéria de acumulação de funções, trabalho suplementar e ajudas de custo, que definem as orientações e procedimentos internos, o que, como expressamente





MUNICÍPIO DO SEIXAL  
CÂMARA MUNICIPAL

*Presidência*

se reconhece no documento supra identificado, tem permitido garantir a uniformização de procedimentos em todos os serviços desta autarquia e a observância dos respetivos regimes legais.

Não obstante, as questões suscitadas neste âmbito e, nomeadamente, a recomendação R6, insita no projeto de relatório, foi devidamente equacionada, pelo que irá ser enquadrada no processo em curso de revisão do RCI desta Autarquia, de forma a adequá-lo à legislação em vigor e à atual estrutura orgânica.

Deve, ainda assim, aduzir-se que o acompanhamento da aplicação do Plano de Prevenção dos Riscos de Gestão e Infrações Conexas tem garantido, a monitorização constante dos procedimentos internos desta Câmara Municipal.

Sem outro assunto de momento e esperando ter esclarecido todas as questões suscitadas no projeto de relatório sujeito a pronúncia, apresento a V. Exa. os melhores cumprimentos.

  
O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL