

# AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE ALVITO

---

Principal questão de auditoria:

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

Relatório n.º 2016/872

Independência

InteGridade

ConFiança

**PARECER:**

Concordo.  
Para além das propostas de encaminhamento deste Relatório constantes do ponto 4., proponho o seu envio a S. E. o Secretário de Estado das Autarquias Locais, após homologação de S. E. o Secretário de Estado do Orçamento.  
À consideração superior.

Concordo com este relatório, salientando as Conclusões e Recomendações, a fls. 24 a 27, bem como as Propostas constantes do ponto 4., a fls. 28.  
À consideração superior.

**DESPACHO:**

Concordo.  
Remeta-se, para homologação e encaminhamento, a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento.

**Relatório n.º 2016/872**

**Processo n.º 2014/235/A5/1601**

**Auditoria ao Município do Alvito - Controlo dos Recursos Humanos**

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

1. A presente auditoria foi realizada com o objetivo de concluir sobre a legalidade da atuação do Município de Alvito (MA), no domínio dos recursos humanos. De acordo com o exame efetuado e o exercício do procedimento de contraditório (vd. Anexos 1 a 14), as principais conclusões são, em síntese, as seguintes:

- 1.1. A despesa com pessoal no MA ascendeu a 6 M€, no triénio 2012/2014, e registou um acréscimo de 1,3%, embora, no mesmo período, o número de trabalhadores da Autarquia, incluindo avenças e tarefas, tenha diminuído de 127 para 103.
- 1.2. No ano de 2013, o MA não cumpriu a obrigação legal de redução em, pelo menos 50%, do número de trabalhadores com contrato de trabalho a termo resolutivo, face aos existentes a 31/12/2012, tendo, no entanto, a situação sido corrigida no ano de 2014.
- 1.3. Até agosto de 2015, apurámos que foram abonadas incorretamente as despesas de representação dos eleitos locais em regime de permanência e registaram-se deficiências na aplicação das reduções remuneratórias impostas pelas sucessivas LOE, de que resultou o pagamento indevido de 8.789,99 euros (até agosto/2015), cuja reposição já foi, entretanto, iniciada.
- 1.4. A contratação dos serviços jurídicos e de contencioso, no ano de 2014, pelo MA não observou as normas legais relativas à realização da despesa, nem o prazo de vigência legalmente admissível para a duração do respetivo contrato, tendo sido efetuados pagamentos ilegais no montante de 5.781 euros.
- 1.5. Os procedimentos adotados pela Autarquia, no âmbito do trabalho extraordinário, não asseguram o cumprimento da obrigatoriedade de fundamentação prévia da indispensabilidade da manutenção ao serviço do trabalhador para além do horário normal de trabalho.
- 1.6. A Norma de Controlo Interno (NCI), em fase de revisão, não está ajustada à atual estrutura orgânica dos serviços e apresenta algumas insuficiências reveladas, designadamente, pelas seguintes situações, para além das referidas nos pontos 1.2. a 1.5.:
- Ausência de fixação em regulamento interno da percentagem de acréscimo remuneratório atribuído aos trabalhadores em regime de turnos; e
  - Falta de autorização prévia para uso de viatura própria, nos casos excecionais em que foi abonado o subsídio de transporte em automóvel próprio, tendo esta última situação sido, entretanto, corrigida.
  - Incorreto processamento das remunerações dos eleitos locais em regime de permanência.
- 1.7. O MA não procedeu à monitorização da aplicação do Plano de Gestão de

Despesa com pessoal:

6 M€

Regularização em 2014 da obrigação de redução, no ano anterior, do número de contratos de trabalho a termo resolutivo

Pagamento indevido de remunerações a eleitos locais:

m€ 8,8

Despesa ilegal com contrato de prestação de serviços jurídicos e de contencioso:

m€ 5,8

Trabalho extraordinário:

Insuficiente fundamentação

Insuficiências e fragilidades diversas do sistema de controlo interno

Falta de monitorização

Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC), aprovado em janeiro de 2010, estando em curso a respetiva revisão para adequação à nova estrutura orgânica dos serviços.

do PGRIC

2. Com fundamento nas insuficiências apuradas na auditoria, a IGF formulou as seguintes recomendações aos responsáveis da Câmara Municipal de Alvito:

2.1. Promover a reposição integral dos montantes indevidamente abonados a eleitos locais, com remessa à IGF das evidências dessa regularização.

2.2. Prever mecanismos de controlo interno que assegurem:

- O correto processamento das remunerações dos seus trabalhadores e eleitos locais;
- O rigoroso cumprimento do regime legal previsto para o ajuste direto simplificado, nomeadamente, quanto ao prazo de vigência dos contratos e suas prorrogações, bem como das normas relativas à realização da despesa; e
- A fundamentação das situações de ultrapassagem do limite da duração do trabalho extraordinário, a qual é prévia e devidamente sustentada no seu carácter excepcional e na indispensabilidade de manter ao serviço o trabalhador para além do horário normal de trabalho.

2.3. A CMA deverá promover a revisão do RCI de forma a adequá-lo à nova estrutura orgânica dos serviços municipais e às alterações legislativas que, entretanto, ocorreram.

2.4. A CMA, em cumprimento da recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 01/07/2009, deverá remeter à IGF e às restantes entidades, a revisão do PGRIC, para adequação à atual estrutura orgânica e garantir que a respetiva monitorização será efetuada nos termos previstos.

Principais  
recomendações

## ÍNDICE

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>6</b>
1.1.    Fundamento .....	6
1.2.    Objetivos.....	6
1.3.    Âmbito .....	6
1.4.    Metodologia .....	6
1.5.    Contraditório .....	7
<b>2. RESULTADOS .....</b>	<b>8</b>
2.1. Estrutura e evolução da despesa com pessoal .....	8
2.2. Estrutura e evolução dos recursos humanos .....	11
2.3. Legalidade e regularidade das despesas com pessoal .....	14
2.3.1. Reduções remuneratórias .....	14
2.3.2. Recrutamento de pessoal .....	16
2.3.3. Aquisições de serviços.....	17
2.3.4. Subsídio de turno .....	19
2.3.5. Trabalho extraordinário .....	20
2.3.6. Ajudas de custo e subsídio de transporte .....	21
2.3.7. Contribuições da entidade e descontos obrigatórios .....	22
2.4. Sistema de controlo interno.....	22
2.4.1. Norma de controlo interno .....	22
2.4.2. Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.....	23
<b>3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>24</b>
<b>4. PROPOSTAS .....</b>	<b>28</b>
<b>LISTA DE ANEXOS .....</b>	<b>29</b>

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>ADSE</b>	Direção-Geral de Proteção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública
<b>AMA</b>	Assembleia Municipal de Alvito
<b>CCP</b>	Código dos Contratos Públicos
<b>CGA</b>	Caixa Geral de Aposentações
<b>CMA</b>	Câmara Municipal de Alvito
<b>CPA</b>	Código do Procedimento Administrativo
<b>CPC</b>	Conselho de Prevenção da Corrupção
<b>CTFP</b>	Contrato de Trabalho em Funções Públicas
<b>€</b>	Euros
<b>EEL</b>	Estatuto dos Eleitos Locais
<b>IGF</b>	Inspeção - Geral de Finanças
<b>IRS</b>	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
<b>LTFP</b>	Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
<b>LOE</b>	Lei do Orçamento do Estado
<b>LOPTC</b>	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
<b>LVCR</b>	Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações
<b>MA</b>	Município de Alvito
<b>PCMA</b>	Presidente da Câmara Municipal de Alvito
<b>PGRIC</b>	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
<b>POCAL</b>	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
<b>p.p.</b>	Pontos percentuais
<b>RCI</b>	Regulamento de Controlo Interno
<b>RCTFP</b>	Regime Jurídico do Contrato de Trabalho em Funções Públicas
<b>RCI</b>	Regulamento de Controlo Interno
<b>TE</b>	Trabalho extraordinário
<b>UMAF</b>	Unidade Municipal de Administração e Finanças

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. Fundamento

A presente auditoria foi realizada em cumprimento do Plano de Atividades da Inspeção Geral de Finanças (IGF) e incidiu sobre o Controlo dos Recursos Humanos na Administração Local Autárquica.

### 1.2. Objetivos

Esta auditoria teve como **objetivo geral** concluir sobre a atuação do Município no domínio dos recursos humanos, considerando, em particular, a sua legalidade e regularidade, tendo em conta a robustez do sistema de controlo instituído no município, e, como **objetivos específicos**:

- a) Analisar a estrutura e evolução da despesa e dos recursos humanos do Município, tendo em conta as atividades desenvolvidas diretamente pelos seus serviços municipais e as obrigações de redução em matéria de pessoal;
- b) Concluir sobre a legalidade das admissões de pessoal e da contratação de avenças e tarefas, da acumulação de funções por eleitos locais e trabalhadores, bem como do processamento das remunerações certas e permanentes e dos abonos variáveis ou eventuais, incluindo a aplicação das reduções remuneratórias;
- c) Verificar 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;
- d) Verificar o cumprimento das obrigações de remessa, à Direção-Geral das Autarquias Locais, da informação relativa ao pessoal, bem como a fiabilidade da informação prestada;
- e) Apreciar o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da Autarquia, nos aspetos relacionados com a área do pessoal.

### 1.3. Âmbito

A auditoria incidiu sobre a Câmara Municipal de Alvito, com particular incidência nos serviços que têm a seu cargo os recursos humanos e a área financeira, tendo abrangido o triénio 2012/2014.

### 1.4. Metodologia

**1.4.1.** O desenvolvimento da ação obedeceu às seguintes fases:

- a) A fase de planeamento, que implicou os seguintes trabalhos:
  - ✓ Levantamento e análise preliminar de informação financeira relevante para a auditoria, bem como da estrutura e orgânica dos serviços municipais, regulamentos municipais, deliberações/despachos de delegação de competências, despachos de distribuição de pelouros pelos membros do órgão executivo;



- ✓ Definição do universo a auditar, seleção das amostras a analisar, levantamento dos procedimentos utilizados e dos respetivos intervenientes;
- ✓ Elaboração do plano de ação.

b) A fase de execução, que obedeceu aos seguintes procedimentos de auditoria:

- ✓ Realização de testes substantivos envolvendo as operações e processos selecionados;
- ✓ Elaboração do projeto de relatório;
- ✓ Análise do contraditório; e
- ✓ Conversão do projeto de relatório em relatório definitivo.

**1.4.2.** Os principais critérios/referenciais de análise considerados nesta auditoria foram o quadro legal e regulamentar aplicável e o sistema de controlo interno.

**1.4.3.** No desenvolvimento da ação foram utilizadas as seguintes técnicas:

- ✓ Análise documental;
- ✓ Tratamento e análise de dados contabilísticos e financeiros; e
- ✓ Realização de entrevistas informais.

### 1.5. Contraditório

Nos termos do disposto no artigo 12º (princípio do contraditório), do Decreto-Lei nº 276/2007, de 31 de julho, no n.º 2 do artigo 19º e no artigo 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, foi promovido o procedimento de contraditório institucional formal, através da remessa, em 24/02/2016, do projeto de relatório e respetivos Anexos ao Presidente da Câmara Municipal do Alvito.

A resposta da autarquia local, recebida em 10/03/2016, e que constitui o **Anexo 13** do presente Relatório, põe em causa algumas das asserções, conclusões e recomendações constantes do projeto de relatório.

No **Anexo 14**, procedemos à análise da questão que suscitou maiores divergências e que se prende com a ilegalidade da despesa de m€ 5,8, relativa à contratação de prestação de serviços, na modalidade de avença.

Em relação às restantes questões, foram introduzidos, nos pontos específicos deste relatório, os ajustamentos considerados pertinentes, face à reanálise das situações.

Por existirem indícios da prática de infrações financeiras, foi ainda realizado o contraditório pessoal, através do envio de extrato do projeto de relatório aos eleitos locais responsáveis, que remeteram as suas observações para a resposta dada pela autarquia local, no âmbito do relatório institucional.

## 2. RESULTADOS

### 2.1. Estrutura e evolução da despesa com pessoal

No triénio de 2012-2014, a **despesa com pessoal no montante de cerca de M€ 6**, representou **48% da despesa total** e **59% da despesa corrente**, tendo-se verificado, naquele período, **um acréscimo de 1,3%**, correspondente a uma **variação, em termos absolutos, de 26.016 euros**, conforme ilustra a figura seguinte:

Figura 1- Peso da despesa com pessoal na despesa municipal (2012-2014)

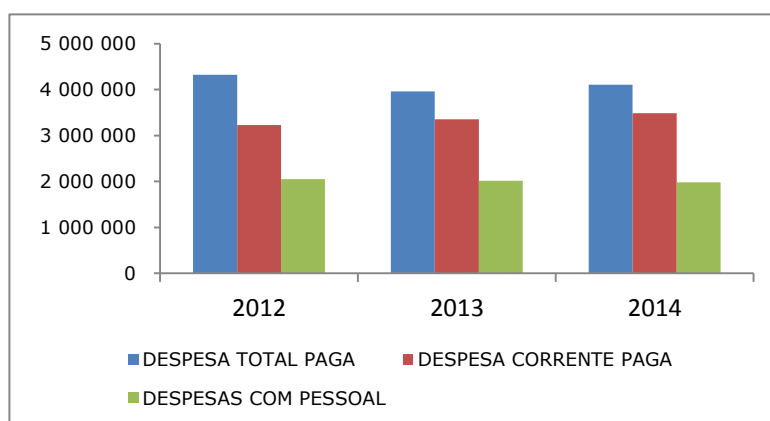
DESIGNAÇÃO	MONTANTES (€)			PESO DAS DESPESAS COM PESSOAL NAS DESPESAS MUNICIPAIS							
	2012	2013	2014	2012		2013		2014		Triénio	
				DT	DC	DT	DC	DT	DC	DT	DC
DESPEZA TOTAL PAGA (DT)	4 321 163	3 959 208	4 102 362								
DESPEZA CORRENTE PAGA (DC)	3 227 691	3 351 500	3 484 116	45%	61%	51%	60%	48%	57%	48%	59%
<b>DESPESAS COM PESSOAL</b>	1 961 505	2 017 488	1 987 521								

Fonte: Mapas de controlo orçamental da despesa (2012-2014)

A figura 2 expressa, graficamente, a evolução da despesa com pessoal no MA em cada um dos anos abrangidos pela auditoria, em comparação com a despesa corrente e a despesa total do Município:

FIGURA 2 - Evolução da despesa com Pessoal (2012-2014)

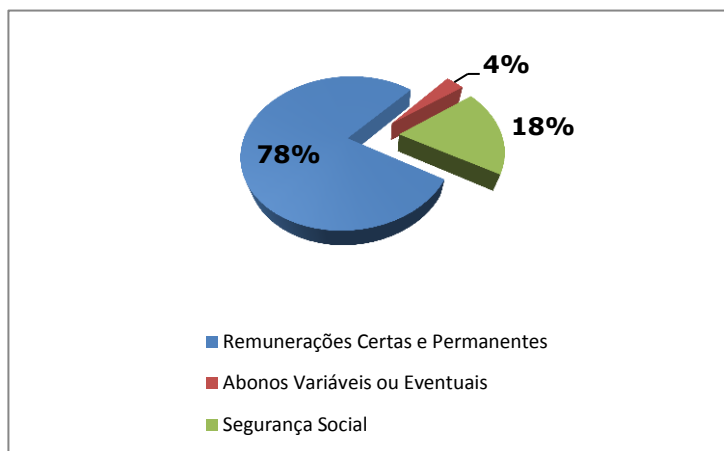
Un: euro



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

Por seu turno, a figura seguinte apresenta-nos a estrutura da despesa com pessoal do MA, no triénio de 2012-2014:

**Figura 3 - Estrutura da despesa com pessoal (2012-2014)**



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

Do gráfico supra resulta que as despesas relativas a **remunerações certas e permanentes**, no montante de **M€ 4,66**, assumiram maior relevo, ao representarem **78%** do total das **despesas com pessoal**.

Desta percentagem, **61%** respeita a **remunerações do pessoal em regime de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado**.

(Anexos 1 e 3 – indicadores 9 e 10)

Salienta-se, ainda, que **13,5%** das despesas com remunerações certas e permanentes respeitam aos trabalhadores afetos às atividades objeto de transferência ou contratualização, no domínio da educação, com a Administração Central.

(Anexo 3 – indicador 15)

As **remunerações certas e permanentes decresceram**, entre 2012 e 2014, **7,6%**, tendo o seu peso nas despesas com pessoal diminuído 7,17 p.p.

(Anexos 1, 2 e 3 – Indicador 3)

O **maior decréscimo** foi registado na despesa referente ao **pessoal em regime de tarefa ou avença (01.01.07.)**, ao **pessoal contratado a termo (01.01.06)** e às **despesas de representação do pessoal do quadro (01.01.10.)**, que diminuíram no triénio, respetivamente, 3.300, 129.435,53 e 5.610,24 euros.

As **rubricas relativas aos titulares e membros de órgãos autárquicos (01.01.01.)**, ao **pessoal aguardando aposentação (01.01.08)** e às **despesas de representação** dos membros dos órgãos autárquicos (01.01.11.01) **registaram um aumento** de, respetivamente, **20,4%**, **288,8%** e **4,5%**, no mesmo período.

(Anexo 1)

As **despesas com a segurança social**, no montante de **M€ 1,09**, representaram **18%** do total das **despesas com pessoal**, registando um **acréscimo** de **34,8%**, entre 2012-2014, correspondente a um aumento, em termos absolutos, de **106 369 euros**.

Na origem deste **acréscimo** estiveram, sobretudo, as **contribuições para a segurança social – CGA**, que cresceram **76,1%**.

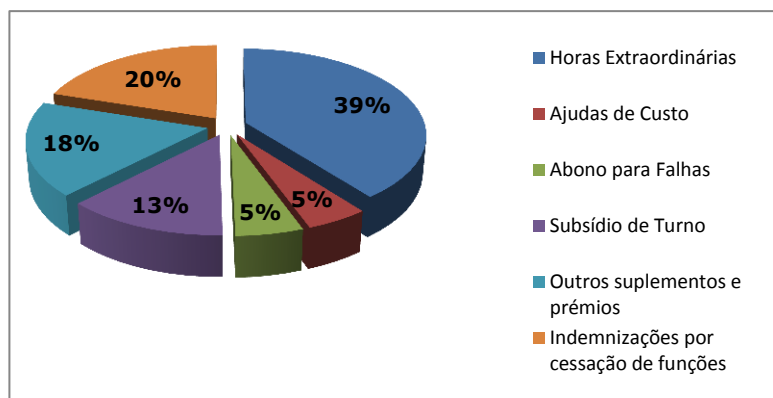
(Anexos 1 e 2)

Os **restantes 3,5% da despesa com pessoal (208 756 euros)** respeitam a **abonos variáveis ou eventuais, que aumentaram**, entre 2012 e 2014, **70% (40.964,31 euros)**, devido, sobretudo, ao pagamento de indemnizações por cessação de funções.

(Anexos 1 e 2)

A estrutura dos abonos variáveis ou eventuais no triénio está evidenciada na figura seguinte:

**Figura 4 - Principais abonos variáveis ou eventuais (2012 - 2014)**



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

De acordo com essa figura, no triénio de 2012-2014, entre os abonos variáveis ou eventuais, as **horas extraordinárias** tiveram o peso mais significativo (**39%**), seguido do pagamento de **indemnizações por cessação de funções (20%)**, do pagamento de **outros suplementos e prémios (18%)** e do **subsídio de turno (13%)**.

Entre 2012 e 2014, as horas extraordinárias e o subsídio de turno registaram uma redução de, respetivamente, -27,35% e -11,29%, enquanto os outros suplementos e prémios aumentaram 104,48%<sup>1</sup>.

(Anexo 1)

A análise de alguns indicadores revelou, ainda, em matéria de despesas com pessoal, a seguinte evolução, entre 2012 e 2014:

- ✓ **A despesa com pessoal *per capita* cresceu 1,77p.p.;**
- ✓ **O valor médio, por trabalhador<sup>2</sup>, da despesa com pessoal foi de 17 049 euros**, evoluindo de 14 973 euros, em 2012, para 18 929 euros, em 2014, o que representou um aumento de 26,42%;

<sup>1</sup> Nesta rubrica (010213) estão apenas incluídas as senhas de presença.

- ✓ O peso das **despesas com remunerações certas e permanentes do pessoal afeto às atividades objeto de transferência ou contratualização**, no domínio da educação, foi de **13,5% do total das remunerações certas e permanentes** pagas pelo MA naquele período.

(Anexo 3 - Indicadores 11 a 16)

## 2.2. Estrutura e evolução dos recursos humanos

Tendo em vista a adequação da estrutura orgânica da CMA<sup>3</sup> à Lei nº 49/2012, 29 de agosto<sup>4</sup>, foi deliberado pela AMA, em 17/12/2012, aprovar a reestruturação dos serviços municipais, adotando o modelo de estrutura orgânica hierarquizada, com 3 unidades orgânicas flexíveis e até 4 subunidades.

Esta reestruturação ficou, no entanto, suspensa até final das comissões de serviço dos titulares dos cargos de direção intermédia de 3º grau, nos termos previstos no nº 7 do artigo 25º da referida Lei nº 49/2012, de 29 de agosto.

Analisada a informação relativa aos recursos humanos do Município, constante do “SIIAL – Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais”, disponibilizada no *site* da Direção-Geral das Autarquias Locais [www.portalautarquico.pt](http://www.portalautarquico.pt), de acordo com a informação carregada pelo Município naquela aplicação informática, concluiu-se, face aos elementos apurados no Município, pela falta de fiabilidade da referida informação.

Com efeito, registaram-se divergências entre a informação referente ao número de trabalhadores e a respetiva repartição por carreira/categoria e relação jurídica de emprego, constante daquele portal autárquico, e a informação prestada pela Autarquia Local.

De facto, em termos globais, constatou-se que o número de trabalhadores constante do “SIIAL” nos anos de 2012, 2013 e 2014, não incluindo prestações de serviços, 112, 121 e 89, respetivamente, não coincide com o número apurado no âmbito da auditoria.

De acordo com os elementos disponibilizados pelos serviços da Autarquia, os recursos humanos ao serviço do MA<sup>5</sup>, segundo a modalidade de vinculação/relação jurídica, encontravam-se repartidos e registaram a evolução constante da figura seguinte:

---

<sup>2</sup> Para este efeito, considerámos, também, as avenças e tarefas e os eleitos locais em regime de permanência.

<sup>3</sup> Aprovada pela CMA em abril de 2010, em cumprimento do disposto no artigo 19º do DL nº 305/2009, de 23 de outubro, e alterada por deliberação da CMA, de 30/11/2011.

<sup>4</sup> Estabeleceu novos critérios de densidade para a criação e aprovação de unidades orgânicas nos municípios e os respetivos cargos dirigentes.

<sup>5</sup> A 31 de dezembro de cada ano.

**Figura 5 - Evolução do n.º trabalhadores por relação jurídica de emprego (2012-2014)**

RELAÇÃO JURÍDICA	N.º DE TRABALHADORES			VARIÇÃO ENTRE 2012 e 2014 (%)
	2012	2013	2014	
Comissão de Serviço(a)	4	3	3	-25%
Contrato de Trabalho em Funções Públicas por Tempo Indeterminado (nomeação)	95	94	92	-3%
Contrato de Trabalho em Funções Públicas a Termo Resolutivo Certo	27	16	6	-78%
Contrato de Trabalho em Funções Públicas a Termo Resolutivo Incerto	0	0	0	-
Prestações de Serviço, nas modalidades de avença ou tarefa	1	2	2	100%
Outras Situações	0	0	0	-
<b>TOTAL</b>	<b>127</b>	<b>115</b>	<b>103</b>	<b>-19%</b>

(a) Estão aqui incluídos os GAP (Adjuntos e Secretários), de acordo com orientações da DGAL.

Fonte: CMA

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

- ✓ Entre 2012 e 2014, o número de trabalhadores, incluindo prestadores de serviços, em regime de avença ou tarefa, diminuiu cerca de 19% ao passar de 127 para 103<sup>6</sup>.
- ✓ Tal decréscimo (24 trabalhadores) ocorreu, sobretudo, nos contratos de trabalho em funções públicas a termo resolutivo, ao passarem de 27, em 2012, para 6, em 2014.
- ✓ Por outro lado, os contratos de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado sofreram um decréscimo de 3%, passando de 95, em 2012, para 92, em 2014.

(Anexo 4)

- ✓ Refira-se, ainda, que os trabalhadores do MA afetos à execução das atividades transferidas do Ministério da Educação representaram em média, no triénio, cerca de 14% do total de trabalhadores.

(Anexo 4)

- ✓ É de referir, também, que, de acordo com os balanços sociais do MA, o número de avenças e tarefas (com pessoas singulares), de 2012 para 2014, duplicou naquele período.
- ✓ De salientar, ainda, que, embora tenha sido respeitada, em 2013, a redução em 2% do número de trabalhadores existentes no final de 2012, imposta pela LOE2013<sup>7</sup>, o número de trabalhadores com contrato a termo resolutivo e/ou com nomeações transitórias, existentes em 31/12/2012 (27), não foi reduzido em, pelo menos, 50%, contrariamente à exigência constante do artigo 59º da LOE2013<sup>8</sup>, pois, no final de 2013, havia 16

<sup>6</sup> Nestes números não estão incluídos os eleitos locais. Se não considerarmos as prestações de serviço em regime de avença ou tarefa, a redução foi de 19,8%.

<sup>7</sup> Vd. artigo 65º da Lei nº 66-B/2012, de 31 de dezembro.

<sup>8</sup> O nº 1, do art. 59º da LOE2013 estabelece que "Até 31 de dezembro de 2013, os serviços e organismos das administrações direta e indireta do Estado, regionais e autárquicas reduzem, no mínimo, em 50% o número de trabalhadores com contrato de

Porém, verificou-se o abono incorreto das despesas de representação dos eleitos, entre junho de 2010 e dezembro de 2010, pelo facto de não se ter em consideração que o montante dessas despesas, por estar indexado ao vencimento dos eleitos locais<sup>12</sup>, passou a ser inferior ao que vinha sendo abonado antes da redução desse vencimento operada pela Lei n.º nº 12-A/2010, de 30 de junho<sup>13</sup>.

Acresce que, nos anos de 2011 a 2014, registaram-se deficiências no cálculo das remunerações devidas aos eleitos, decorrentes das reduções remuneratórias impostas pelas respetivas LOE2011<sup>14</sup>, LOE2012<sup>15</sup> e LOE2013<sup>16</sup>, incluindo, no mês de outubro de 2013<sup>17</sup>, erros no cálculo das remunerações dos eleitos que cessaram e iniciaram os mandatos na sequência das eleições autárquicas realizadas a 29/09/2013.

Assim, foram pagos a mais, entre 2010 e maio de 2014, os montantes indicados no quadro seguinte, cuja reposição já foi desencadeada pelos serviços do MA<sup>18</sup>, através da notificação dos visados para repor as verbas indevidamente recebidas.

**Figura 7 - Montantes a repor**

Un: euro

Nome	Cargo	2010	2011	2012	2013	2014 (jan a maio)	Total
	Presidente	130,78	891,93	891,93	9,56	-	<b>1.924,20</b>
	Presidente	-	-	-	315,75	80,65	<b>396,40</b>
	Vereador a tempo inteiro	69,72	609,45	609,45	3,33	-	<b>1.291,95</b>
	Vereador a tempo inteiro	-	-	-	210,31	43,87	<b>254,18</b>
<b>Total</b>		<b>200,5</b>	<b>1.501,38</b>	<b>1.501,38</b>	<b>538,95</b>	<b>124,52</b>	<b>3.866,73</b>
<p><b>OBS: (a)</b> Exerceu funções até 5 de outubro de 2013.  <b>(b)</b> Exerceu funções a partir de 5 de outubro de 2013.</p>							

Fonte: Recibos de vencimento dos eleitos fornecidos pela UMAF

Sem prejuízo do ora referido, o MA, na sequência do Acórdão do Tribunal Constitucional<sup>19</sup>, que declarou a inconstitucionalidade do artigo 33º da LOE2014 (que procedeu à redução das remunerações dos trabalhadores do sector público), procedeu indevidamente à reposição do valor das remunerações base

<sup>12</sup> 30% ou 20%, consoante se trate de Presidente do executivo ou de Vereadores, conforme resulta do nº 4, do artigo 6º da Lei nº 29/87, de 30 de junho (Estatuto dos Eleitos Locais).

<sup>13</sup> Que foi reduzido a partir desse mês em 5%, nos termos dos nºs 1 e 2, do art. 11º da citada Lei nº 12-A/2010, de 30 de junho.

<sup>14</sup> Vd. artº 19º, nº 4 da Lei nº 55-A/2010, de 31 de dezembro.

<sup>15</sup> Vd. artigo 20º da Lei nº 64-B/2011, de 30 de dezembro.

<sup>16</sup> Vd. artigo 27º, nºs 1 e 4 da Lei nº Lei nº 66-B/2012, de 31 de dezembro.

<sup>17</sup> A instalação dos Órgãos autárquicos ocorreu a 05/10/2013.

<sup>18</sup> Excecionam-se os valores pagos no ano de 2010, uma vez que nos termos do artigo 40º do DL nº 155/92, de 28 de julho, a obrigatoriedade de reposição das quantias recebidas prescrevem decorridos 5 anos após o seu recebimento.

<sup>19</sup> Acórdão n.º 413/2014.

dos eleitos locais em regime de permanência a tempo inteiro, antes da entrada em vigor da Lei nº 12-A/2010, de 30 de junho<sup>20-21</sup>, em vez do valor base que vigorava em 31/12/2010<sup>22-23</sup>.

Acresce que a redução remuneratória introduzida pela Lei nº 75/2014, de 12 de setembro, foi calculada também incorretamente sobre a referida remuneração base, antes da citada Lei nº 12-A/2010.

Deste modo, para além dos valores constantes do quadro anterior, foram indevidamente pagos a mais, no ano de 2014 (a partir de junho), e em 2015, até ao mês de agosto, os montantes constantes do quadro seguinte, cuja reposição já foi desencadeada pela CMA em simultâneo com os restantes valores em dívida:

**Figura 8 – Montantes de remunerações a repor (2014-ago/2015)**

Un: euro

Nome	Cargo	2014(*)				2015 (**)	Total
		Jun-ago (***)	Set (****)	Out.- dez (*****)	Sub-total		
	Presidente	591,28	240,57	463,80	1.295,65	1.417,01	<b>2.712,66</b>
	Vereador	548,89	204,38	358,48	1.111,75	1.098,85	<b>2.210,60</b>
<b>Total</b>		<b>1.140,17</b>	<b>444,95</b>	<b>822,28</b>	<b>2.407,40</b>	<b>2.515,86</b>	<b>4.923,26</b>

OBS:  
 (\*) Os montantes calculados incluem subsídio de Natal em duodécimos e subsídio de férias.  
 (\*\*) Os montantes calculados incluem subsídio de Natal em duodécimos e subsídio de férias e contemplam a reversão em 20% da redução remuneratória.  
 (\*\*\*) O valor da remuneração base considerado no cálculo é o que resulta da redução de 5% determinada pela Lei nº 12-A/2010, de 30 de junho (2.900,35 euros), na sequência da declaração de inconstitucionalidade do artigo 33º da LOE2014.  
 (\*\*\*\*) Até 12/09., o valor da remuneração base considerado no cálculo é o que resulta da redução de 5% determinada pela Lei nº 12-A/2010, de 30 de junho (2.900,35 euros). A partir de 13/09, o valor da remuneração base considerado no cálculo é o que resulta da referida redução, acrescida da redução decorrente da Lei nº 75/2014, de 12 de setembro.  
 (\*\*\*\*\* O valor da remuneração base considerado no cálculo é o que resulta da redução de 5% determinada pela Lei nº 12-A/2010, de 30 de junho (2.900,35 euros), acrescida da redução decorrente da Lei nº 75/2014, de 12 de setembro.

Fonte: Recibos de vencimento dos eleitos (2014-ago/2015)

(Anexo 5)

### 2.3.2. Recrutamento de pessoal

Em conformidade com os elementos disponibilizados, os serviços do MA observaram as restrições sobre a abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações jurídicas de emprego

<sup>20</sup> Que reduziu a remuneração base dos eleitos em 5%.

<sup>21</sup> 3.053 euros.

<sup>22</sup> No caso do MA, 2.900, 35 euros.

<sup>23</sup> Valor anterior ao início das reduções decorrentes da LOE2011.



trabalhadores nessa situação, o que corresponde a uma redução de apenas 41%, isto é, de 11 trabalhadores ao invés de 14.

Em contraditório, o MA defendeu, em síntese, que os trabalhadores que asseguram o exercício de atividades objeto de transferência ou contratualização de competências da administração central para a administração local no domínio da educação estão excluídos da obrigatoriedade de redução, nomeadamente, os técnicos das atividades de enriquecimento curricular, que estão sujeitos a um regime específico de contratação, não podendo esses trabalhadores ser abrangidos pela previsão do artigo 59º da LOE 2013, *“sem que se faça apelo à regra do artigo 65º que consagra a exceção da redução de trabalhadores ao pessoal afeto à educação”*.

A autarquia alegou, ainda, que, para efeitos da mencionada redução, devem contabilizar-se, em 31/12/2012 e 31/12/2013, apenas, respetivamente, 13 e 6 trabalhadores com contrato a termo resolutivo, mostrando-se cumprida, assim, a obrigatoriedade de redução prevista no artigo 59º da LOE 2013.

Não acolhemos, no entanto, os argumentos invocados pela autarquia, uma vez que, se tivesse sido intenção do legislador excluir os trabalhadores afetos ao exercício de atividades objeto de transferência ou contratualização de competências da administração central para a administração local no domínio da educação da mencionada obrigatoriedade de redução, tê-lo-ia dito expressamente, tal como o fez em relação aos trabalhadores cofinanciados por fundos europeus (cfr. n.º 1 do artigo 59.º e n.º 5 do artigo 65º da LOE 2013).

Por outro lado, ainda que se admitisse que os três técnicos das atividades de enriquecimento curricular não se encontravam abrangidos pela obrigatoriedade de redução em causa<sup>9</sup>, a redução do número de trabalhadores com contrato a termo no MA corresponderia apenas a 46%.

Considerando, contudo, que em 2014, a autarquia reduziu 10 trabalhadores com contrato a termo resolutivo relativamente a 31/12/2013, não obstante essa exigência não resultar da LOE 2014, entende-se que a situação foi, entretanto, corrigida e que deixou de se verificar o incumprimento legal detetado.

(Anexo 13)

Regista-se, também, conforme demonstra a figura 6 infra, que, em termos de cargo/carreira, entre 2012 e 2014, o número de **dirigentes diminuiu 25%**; o de **técnicos superiores, 8%** e o de **assistentes operacionais, 31%**, mantendo-se constante o número de assistentes técnicos.

---

*trabalho em funções públicas a termo resolutivo e ou com nomeação transitória existente em 31 de dezembro de 2012, com exclusão dos que sejam cofinanciados por fundos europeus.”*

<sup>9</sup> Estabelece o nº 12 do artigo 59º da LOE 2013 que *“Relativamente ao pessoal docente e de investigação, incluindo os técnicos das atividades de enriquecimento curricular, que se rege por regras de contratação a termo previstas em diplomas próprios, são definidos objetivos específicos de redução pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças, da Administração Pública, da Educação e da Ciência.”*

Figura 6 - Distribuição de trabalhadores por cargo/carreira

CARGO/CARREIRA		N.º DE TRABALHADORES EM FUNÇÕES PÚBLICAS			VARIÇÃO NO TRIÉNIO (%)
		2012	2013	2014	
DIRIGENTE	Superior	0	0	0	-
	Intermédio	4	3	3	-25%
CARREIRAS GERAIS	Técnico Superior	13	11	12	-8%
	Assistente Técnico	31	30	31	0%
	Assistente Operacional	75	66	52	-31%
OUTRAS FUNÇÕES	Bombeiro	0	0	0	-
	Informática	2	2	2	0%
	Polícia Municipal	0	0	0	-
	Outros	1	1	1	0%
<b>TOTAL</b>		<b>126</b>	<b>113</b>	<b>101</b>	<b>-20%</b>

Fonte: CMA

(Anexos 4 e 5)

Por último, refira-se que o número médio de habitantes por trabalhador ao serviço do MA<sup>10</sup> foi de 22, passando de 19, em 2012, para 24, em 2014.

(Anexo 3 - Indicador 13)

### 2.3. Legalidade e regularidade das despesas com pessoal

#### 2.3.1. Reduções remuneratórias

O MA deu cumprimento, em geral, à obrigatoriedade legal de redução das remunerações nos anos de 2012 a 2014<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Incluindo, para este efeito, os eleitos locais em regime de permanência, os membros do Gabinete de Apoio aos eleitos locais, não pertencentes ao mapa de pessoal do município, e os prestadores de serviços em regime de avença ou tarefa.

<sup>11</sup> Vd. os seguintes diplomas:

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

público por tempo determinado e por tempo indeterminado, destinados a candidatos que não possuíssem uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente constituída (n.º 1 do art.º 9º da Lei nº 12-A/2010, de 30 de junho, e LOE de 2012 a 2014<sup>24</sup>).

Com efeito, a abertura excecional dos procedimentos concursais, constantes da figura infra, nos termos do observaram os requisitos exigidos para o efeito<sup>25</sup>, tendo sido aquela abertura autorizada pelo Órgão Executivo, sob proposta do respetivo Presidente (nº 2, dos art.sº 9º e 10º da Lei nº 12-A/2010, de 30 de junho, e nº 3, do artigo 10º, conjugado com o nº 2, do artigo 9º, da Lei nº 12-A/2010, de 30 de junho).

**Figura 9 - Procedimentos concursais (2012-2014)**

Ano	CTFPPI (1)		CTFPTR (2)		TOTAL	
	N.º Proced.	N.º Lugares	N.º Proced.	N.º Lugares	N.º Proced.	N.º Lugares
2012	0	0	0	0	0	0
2013	7	8	1	3	8	11
2014	4	14	1	3	5	17
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>	<b>22</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>13</b>	<b>28</b>

OBS: (1) CTFPPI – contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado  
(2) CTFPTR - contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo

Fonte: UMAF

(Anexo 6)

### 2.3.3. Aquisições de serviços

O Executivo Municipal de Alvito aprovou, nos anos de 2012 e de 2014, parecer prévio genérico favorável à celebração ou renovação de contratos de prestação de serviços com duração máxima de 1 ano e até ao montante de 5.000 euros s/IVA, tendo sido abrangidas por esses pareceres todas as aquisições de serviços contratadas naqueles anos, com exceção das aquisições de serviços jurídicos, em relação às quais foram aprovados pareceres prévios específicos.

Por sua vez, no ano de 2013, todas as prestações de serviços foram antecedidas de parecer casuístico emitido pelo Órgão Executivo do MA.

Da análise das 8 prestações de serviços que integraram a amostra, e em face dos elementos disponibilizados pela autarquia local no decurso da auditoria, constatou-se que, relativamente à **prestação de serviços jurídicos**, nos anos de 2013 e 2014, o MA procedeu à formação do respetivo contrato através do procedimento de ajuste direto simplificado.

<sup>24</sup> Vd. artigos 46.º da LOE2012, 66.º da LOE 2013 e 64.º da LOE2014.

<sup>25</sup> Vd. artigo 10.º, nºs 2 e 3 da Lei nº 12-A/2010, de 30 de junho.

No âmbito dessa prestação de serviços, com referência à requisição externa n.º 306/2013, foram emitidas, em 2013, 9 faturas e, em 2014, 1 fatura, todas do mesmo valor, totalizando 6 150 euros (com IVA incluído).

No ano de 2014 foram emitidas ainda faturas no valor global de 5 781 euros<sup>26</sup>, referentes às requisições externas n.ºs 1111/2014 e 1112/2014, no valor de 2.706 euros e 3.075 euros (com IVA incluído), respetivamente.

Saliente-se, a propósito desta situação, que, não obstante os procedimentos terem por referência requisições externas emitidas nos diferentes anos<sup>27</sup>, das quais consta o despacho do PCMA, não há evidência de ter sido elaborada informação a fundamentar a duração da aquisição daqueles serviços, bem como da estimativa da despesa prevista.

Por outro lado, a prestação dos serviços jurídicos manteve-se sem interrupções e com o mesmo objeto (assessoria jurídica) desde que se iniciou, em março de 2013, até outubro de 2014, consubstanciando, por isso, a prestação de serviços de assessoria jurídica no ano de 2014, para a qual foi emitido parecer prévio em 03/02/2014, uma renovação do contrato anterior<sup>28</sup>, com desrespeito pelo estabelecido na alínea a), do artigo 129º do Código dos Contratos Públicos<sup>29-30</sup>.

De referir, ainda, o facto de, no ano de 2014, ter sido prestado serviço antes da emissão das respetivas requisições externas<sup>31</sup>, o que constitui uma violação das normas relativas à realização de despesa<sup>32</sup>, pelo que as despesas realizadas são ilegais, incorrendo quem autorizou o seu pagamento (no caso, o atual presidente da Câmara Municipal), em responsabilidade financeira<sup>33</sup>, a promover eventualmente pelo Ministério Público junto do Tribunal de Contas, uma vez que não são de acolher os argumentos invocados pela autarquia em sede de contraditório, nos termos desenvolvidos no Anexo 14 deste relatório.

(Anexos 10, 11, 13 e 14)

<sup>26</sup> A primeira fatura do ano foi emitida com referência à requisição externa de 2013.

<sup>27</sup> Requisição n.º 306/2013, de 28 de fevereiro, no valor de 6.500 euros (IVA incluído), e requisições n.ºs 1111/2014 e 1112/2014, de 30 de junho, no valor de, respetivamente, 2.706 euros e 3.075 euros (IVA incluído).

<sup>28</sup> Requisição externa n.º 3016/2013, de 28 de fevereiro.

<sup>29</sup> Aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

<sup>30</sup> Dispõe a referida norma que: “Nos contratos celebrados na sequência do ajuste direto regulado na presente secção: a) O prazo de vigência não pode ter duração superior a um ano a contar da decisão de adjudicação nem pode ser prorrogado, sem prejuízo da existência de obrigações acessórias que tenham sido estabelecidas inequivocamente em favor da entidade adjudicante, tais como as de sigilo ou de garantia dos bens ou serviços adquiridos;(...)”.

<sup>31</sup> Com data de 30/06/2014.

<sup>32</sup> Cfr. ponto 2.3.4.2. do POCAL, aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, nos termos do qual “Na execução do orçamento das autarquias locais devem ser respeitados os seguintes princípios e regras: (...) d) As despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respetivamente;(...)”.

<sup>33</sup> Vd. alínea b), do n.º 1, do artigo 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC).

#### 2.3.4. Subsídio de turno

No MA, o **trabalho por turnos**, apesar de previsto<sup>34</sup> também no sector de abastecimento de água, realiza-se apenas no **sector dos transportes** e é desempenhado pelos **motoristas de transportes coletivos**.

Neste âmbito, e no período abrangido pela auditoria, verificou-se que o regime de turnos, rotativos, foi determinado por despacho de 14/jun/2010, do Vereador do Pelouro dos Recursos Humanos<sup>35</sup>, estabelecendo o seguinte horário, distribuído por 5 dias:

- Período da manhã: das 6H às 11H (almoço das 11H às 12H) e das 12H às 14H.
- Período da tarde: das 13H às 18H (jantar das 18H às 19H) e das 19H às 21H.

Da análise dos respetivos recibos de vencimento, verificou-se que **todos os trabalhadores que exercem funções por turnos auferiram um acréscimo remuneratório de 25%**, relativamente à remuneração base.

Nos termos dos nºs 1 e 2, do artigo 211º do RCTFP<sup>36-37</sup>, *“desde que um dos turnos seja total ou parcialmente coincidente com o período de trabalho noturno, os trabalhadores por turnos têm direito a um acréscimo remuneratório cujo montante varia em função do número de turnos adotado, bem como da natureza permanente ou não do funcionamento do serviço”*, variando esse acréscimo remuneratório entre 15% e 25%, em função do regime de turnos.

O *“Regulamento do Período de Funcionamento e Horário de Trabalho do Município do Alvito”*, não obstante prever o trabalho por turnos na Autarquia<sup>38</sup> e o direito a um acréscimo remuneratório por esse facto, não fixa a percentagem concreta desse acréscimo, limitando-se a indicar as percentagens máxima e mínima de referência<sup>39</sup>, correspondendo a norma do Regulamento em causa a uma transcrição do nº 2, do artigo 211º do RCTFP acima referido.

Assim, o acréscimo remuneratório de 25% da remuneração base atribuído no MA aos trabalhadores em regime de turnos não foi fixado em regulamento interno ou em instrumento de regulamentação coletiva, contrariamente ao estabelecido no nº 3 do citado normativo.

---

<sup>34</sup> Cfr. artigo 10º do *“Regulamento do Período de Funcionamento e Horário de Trabalho do Município do Alvito”*.

<sup>35</sup> Despacho de delegação de competências de 4/11/2009.

<sup>36</sup> Aprovado pela Lei nº 59/2008, de 11 de setembro.

<sup>37</sup> Mantendo-se este regime no âmbito da LTFP, aprovada pela Lei nº 35/2014, de 20 de junho - Vd. artigos 115º, 116º e 161º.

<sup>38</sup> Sectores de transportes coletivos e de crianças e abastecimento de água.

<sup>39</sup> Estabelece o nº 4, do artigo 10º do *“Regulamento do Período de Funcionamento e Horário de Trabalho do Município do Alvito”* que *“Sempre que for prestado Trabalho por Turnos, o acréscimo remuneratório terá em conta o número de turnos adotado, bem como da natureza permanente ou não do funcionamento do serviço e varia entre: a) 25% e 22%, quando o regime de turnos for permanente, total ou parcial; b) 22% e 20%, quando o regime de turnos for semanal prolongado, total ou parcial; c) 20% e 15%, quando o regime de turnos for semanal, total ou parcial.”*

Contudo, por despacho de 16/06/2010, do Vereador dos Recursos Humanos, disponibilizado pelo MA em sede de contraditório, foi determinado que todos os trabalhadores que desempenhavam a função de motorista de transportes coletivos naquele regime passavam a auferir “*um subsídio correspondente a um acréscimo de remuneração calculada sobre o seu vencimento fixado no índice remuneratório da categoria onde o funcionário estiver posicionado, no valor de 25% (...) atendendo ao carácter permanente dos turnos, à responsabilidade do serviço de transporte, nomeadamente dos alunos das escolas do Concelho e do considerável desgaste físico e psicológico que esse trabalho acarreta*”

Não obstante a ausência de fixação em regulamento interno ou em instrumento de regulamentação coletiva da percentagem do acréscimo remuneratório atribuído aos trabalhadores em regime de turnos, cuja omissão deverá ser regularizada pela autarquia local, não se justifica, face ao teor do despacho acima referido, desencadear procedimento para efeitos de responsabilidades financeiras.

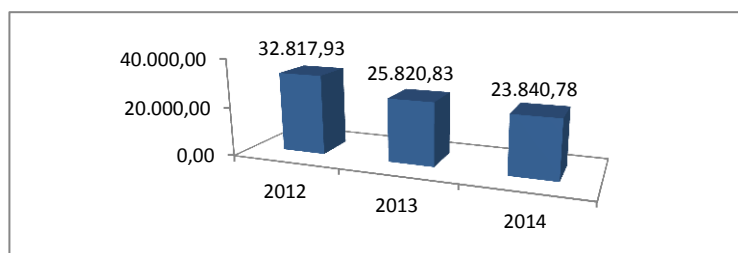
(Anexo 13)

### 2.3.5. Trabalho extraordinário

A despesa com trabalho extraordinário registou, **entre 2012 e 2014**, uma curva **descendente**, correspondendo a uma redução no triénio de cerca de 27% (-8.977,15), conforme resulta da figura seguinte:

**Figura 10** - Trabalho extraordinário (2012 - 2014)

Un: euro



Fonte: Mapas de controlo orçamental da despesa

No MA, o limite máximo de 100 horas/ano de trabalho extraordinário previsto na RCTFP<sup>40</sup> foi alargado para 150 horas pelo **Acordo Coletivo de Trabalho nº 1/2009<sup>41</sup>** e **Regulamento de Extensão nº 1-A/2010, de 1/mar/2010<sup>42-43</sup>**.

<sup>40</sup> Aprovado pela Lei nº 59/2008, de 11 de setembro.

<sup>41</sup> Publicado no DR, 2ª Série, nº 188, de 28/09/2009.

<sup>42</sup> Publicado no DR, 2ª Série, nº 42, de 01/03/2010.

<sup>43</sup> Vd. nº 2, do artigo 120º da LTFP, que estabelece um limite máximo de 150 horas/ano.

Dos testes efetuados à amostra selecionada (Anexos 8 a 10) e que incidiu sobre 17 trabalhadores<sup>44-45</sup> que realizaram trabalho extraordinário, constatou-se que:

- ✓ A realização do trabalho extraordinário, nos casos em que foram observados os limites (diário, mensal e anual) previstos na lei, foi devidamente fundamentada e autorizada;
- ✓ Nos casos em que foi ultrapassado o limite de duração anual do TE (150h/ano), os trabalhadores integram as carreiras referidas na alínea a), do nº 2, do artigo 161º do RCTFP (motoristas de transportes coletivos e assistentes operacionais que estão integrados no sector dos transportes) e não auferiram uma remuneração por TE superior a 60% da remuneração base do trabalhador.

Contudo, o trabalho realizado para além do referido limite não foi objeto de fundamentação, nos termos previstos no nº 2, do artigo 160º acima referido, já que foi prestado sem que os serviços previamente reconhecessem expressamente a indispensabilidade da manutenção ao serviço do trabalhador para além do normal horário de trabalho.

(Anexos 7, 8 e 9)

Em sede de contraditório, a autarquia, não obstante alegar que esta conclusão deveria “improceder”, não demonstrou, através da remessa dos respetivos elementos probatórios, que o trabalho extraordinário, nos casos em que o limite legal foi ultrapassado, foi prestado após autorização devidamente fundamentada na indispensabilidade da manutenção ao serviço do trabalhador para além do normal horário de trabalho, pelo que se mantém, na íntegra, a apreciação e o enquadramento realizado pela IGF.

(Anexo 13)

### **2.3.6. Ajudas de custo e subsídio de transporte**

Nesta matéria, releva, como aspeto negativo, o facto de a utilização excecional de viatura própria pelos trabalhadores nas deslocações em serviço não ser previamente autorizada. No entanto, este procedimento, na sequência da observação feita pela equipa de auditoria, foi imediatamente corrigido pelos Serviços, que elaboraram um requerimento tipo, a preencher em caso de deslocação em serviço com uso de viatura própria.

---

<sup>44</sup> Integrados na carreira de assistente operacional.

<sup>45</sup> Número de trabalhadores que, em média, prestam trabalho extraordinário.

### 2.3.7. Contribuições da entidade e descontos obrigatórios

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

Tais descontos e contribuições (899.401,38 euros), respeitam à Caixa Geral de Aposentações (CGA), Segurança Social e ADSE, bem como às retenções na fonte do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS).

## 2.4. Sistema de controlo interno

### 2.4.1. Norma de controlo interno

O Regulamento de Controlo Interno (RCI) em vigor no MA foi aprovado pela CM, por deliberação de 29/06/2011, adequando-o à estrutura orgânica e funcional da autarquia decorrente das exigências impostas pelo DL nº 305/2009, de 23 de outubro<sup>46</sup>.

Não foi, contudo, revisto na sequência das alterações à estrutura orgânica dos Serviços que ocorreram em 30/11/2011<sup>47</sup> e em 17/12/2012<sup>48</sup>, tendo a autarquia adiantado, em contraditório, que já está a proceder à sua revisão.

(Anexo 13)

O RCI do MA tem por objeto os procedimentos e medidas de controlo interno nas áreas administrativa, financeira e de recursos humanos, bem como nas áreas de gestão documental e de recursos informáticos, atendendo às competências e níveis de atuação definidos na Estrutura da Organização dos Serviços Municipais e é aplicável a todos os serviços da autarquia.

No que respeita à área dos recursos humanos, o RCI apenas estabelece alguns procedimentos em matéria de vencimentos, controlo de assiduidade e formação profissional, com identificação dos respetivos serviços responsáveis, mostrando-se insuficiente, nomeadamente, em matéria de procedimentos no âmbito da realização de despesa com pessoal.

Com efeito, as irregularidades apontadas nos itens 2.2.1., 2.2.4, 2.2.5. e 2.2.6. são reveladoras das insuficiências do sistema de controlo interno nessa área e da necessidade de alterar o RCI com os procedimentos de controlo adequados a prevenir situações como as detetadas.

---

<sup>46</sup> Regime jurídico da organização dos serviços das autarquias locais.

<sup>47</sup> Publicada no DR, 2ª Série, nº 8, de 11/01/2012.

<sup>48</sup> Publicadas no DR, 2ª Série, nº 102, de 28/05/2013 e no DR, 2ª Série, nº 23, de 3/02/2015.



Nesta sede, regista-se, também, o facto de a CMA dispor de “Regulamento do Sistema de Controlo do Dever de Assiduidade e Pontualidade”<sup>49</sup> e de “Regulamento do Período de Funcionamento e Horário de Trabalho do Município de Alvito”<sup>50</sup>.

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

O Município de Alvito dispõe de Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, aprovado pela CM por deliberação de 16/12/2009, cumprindo a Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) de 17/07/2009.

O PGRIC, apesar de ter sido remetido ao Tribunal de Contas e à DGAL, não o foi à IGF, por, segundo o alegado em contraditório, a autarquia desconhecer essa obrigação.

De acordo com informação prestada, também, na fase de contraditório, o MA terá promovido “*em devido tempo*” a publicitação do Plano na sua página de internet, retirando-o “*aquando da passagem de conteúdos para o novo site*”.

O PGRIC do MA identifica os riscos de corrupção associados às diferentes áreas de atividades da Autarquia e às respetivas unidades orgânicas, indica o seu nível de frequência, propõe medidas para a sua prevenção e identifica os responsáveis pela implementação destas.

Nos aspetos relacionados com a área de pessoal, o Plano identifica a missão da Divisão de Gestão Financeira, Apoio Jurídico e Administração Geral e suas subunidades, respetivamente, Gabinete Coordenador de Gestão Financeira e Património e Gabinete Coordenador de Apoio Jurídico e Administração Geral, unidades e subunidades orgânicas<sup>51</sup> que foram reestruturadas e as respetivas designações alteradas na sequência da reestruturação dos serviços do MA, ocorrida posteriormente.

Refira-se, também, que o PGRIC embora preveja, no âmbito da monitorização da aplicação das medidas propostas, a elaboração de relatórios anuais<sup>52</sup>, não foi elaborado qualquer relatório, que permita obter conclusões sobre a implementação das medidas propostas no Plano e sobre a necessidade da sua eventual revisão.

Em sede de contraditório, o MA informou que o PGRIC já está a ser revisto, para adaptação à nova estrutura orgânica, e que depois de alterado será disponibilizado na internet e distribuído a todos os colaboradores envolvidos na dinâmica de revisão do Plano, nada referindo quanto à recomendação no sentido dessa revisão ser enviada à IGF e às restantes entidades, pelo que é de reiterar essa recomendação.

(Anexos 12 e 13)

---

<sup>49</sup> Aprovado por deliberação da CMA de 06/03/2013.

<sup>50</sup> Aprovado por deliberação da CMA de 24/03/2010.

<sup>51</sup> Existentes à data da aprovação do PGRIC.

<sup>52</sup> Não comprovámos que tivessem sido elaborados relatórios anuais.

### 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Em face do exposto, as nossas principais conclusões da auditoria, bem como as recomendações que formulamos à Câmara Municipal do Alvito são as seguintes:

3.1. Conclusão		Ponto do Relatório	3.2. Recomendação	
<b>C1</b>	No triénio 2012/2014, a despesa com pessoal ascendeu a cerca de M€ 6 e registou um acréscimo de 1,3% (26 016 euros), sendo de destacar a relativa a remunerações certas e permanentes (cerca de 78% do total), que decresceram 7,6%.	2.1.		
<b>C2</b>	O MA, entre 2012 e 2014, diminuiu quase em 20% o número de trabalhadores, não incluindo avenças, que passaram de 126 para 101.  Contudo, contrariamente à posição da autarquia, no exercício do contraditório, o MA, no ano de 2013, não cumpriu a obrigação legal de redução em, pelo menos, 50% do número de trabalhadores com contrato de trabalho a termo resolutivo, face aos existentes a 31/12/2012, situação que foi, entretanto, corrigida no ano de 2014.	2.2.		
<b>C3</b>	Registaram-se algumas incorreções no abono de despesas de representação e na aplicação das reduções remuneratórias aos eleitos locais em regime de permanência a tempo inteiro, de que resultou o pagamento a mais de 8.789,99 euros, entre junho de 2010 e	2.3.1.	<b>R1</b>	A CMA deverá assegurar a reposição das verbas indevidamente auferidas e manter a IGF informada desse facto, remetendo, para o efeito, cópia dos respetivos comprovativos.

3.1. Conclusão		Ponto do Relatório	3.2. Recomendação	
	agosto de 2015, tendo a autarquia informado, em contraditório, que iniciou o processo de reposição das verbas indevidamente abonadas e a implementação de mecanismos de controlo de vencimentos e outros abonos.		<b>R2</b>	A CMA deverá informar a IGF dos procedimentos de controlo adotados, tendo em vista assegurar o correto processamento das remunerações e descontos dos seus trabalhadores e eleitos locais.
<b>C4</b>	Em 2013, a despesa relativa à contratação, através de ajuste direto simplificado, de prestação de serviços jurídicos não se encontra sustentada em informação a fundamentar o interesse público e duração desses serviços e a estimativa do seu custo.	2.3.3.	<b>R3</b>	A CMA deverá assegurar que a aquisição de bens e serviços, em geral, e a prestação de serviços, em regime de avença, em especial, seja apoiada em informação a fundamentar o interesse público, a duração desses serviços, a estimativa do seu custo e o procedimento pré-contratual a adotar.
<b>C5</b>	<p>Por outro lado, a prestação de serviços de assessoria jurídica, em 2014, no montante de 5.781 euros, para além de consubstanciar uma renovação do contrato celebrado em 2013, que é proibida no Código dos Contratos Públicos, foi iniciada antes da emissão das respetivas requisições externas, o que viola o disposto no POCAL, em matéria de realização de despesas.</p> <p>Assim, os pagamentos efetuados em 2014, no valor de 5.781 euros, são ilegais, situação que é suscetível de fazer incorrer o atual presidente da Câmara Municipal em responsabilidade financeira sancionatória, a efetivar pelo Tribunal de Contas.</p>	2.3.3.	<b>R4</b>	A CMA deverá assegurar o rigoroso cumprimento do regime legal previsto para o ajuste direto simplificado, nomeadamente, quanto ao prazo de vigência dos contratos e suas prorrogações e das normas relativas à realização da despesa.

3.1. Conclusão		Ponto do Relatório	3.2. Recomendação	
<b>C6</b>	O acréscimo remuneratório de 25% atribuído aos trabalhadores que exercem funções em regime de turnos não se encontra fixado em regulamento interno ou em instrumento de regulamentação coletiva, tendo sido fixado apenas por despacho de 16/06/2010, do Vereador dos Recursos Humanos.	2.3.4.	<b>R5</b>	A CMA deverá promover a aprovação, em regulamento interno, dos pressupostos da atribuição de subsídio de turno, bem como das percentagens de acréscimo à remuneração base, com respeito dos limites legais aos trabalhadores que prestam trabalho em regime de turnos.
<b>C7</b>	Em matéria de trabalho extraordinário, registou-se a ultrapassagem do limite de duração anual (150h/ano), sem que haja evidência de a respetiva prestação ter sido previamente fundamentada no reconhecimento como indispensável da manutenção ao serviço dos trabalhadores para além do normal horário de trabalho.	2.3.5.	<b>R6</b>	A CMA deverá assegurar que a ultrapassagem do limite da duração do trabalho extraordinário é prévia e devidamente fundamentada no seu carácter excecional e na indispensabilidade de manter ao serviço os trabalhadores para além do horário normal de trabalho.
<b>C8</b>	No que respeita ao abono de ajudas de custo e subsídio de transporte, registou-se a sistemática falta de autorização prévia para uso de viatura própria, nos casos excecionais em que foi abonado o subsídio de transporte em automóvel próprio.  Este procedimento foi, contudo, corrigido no decurso da presente auditoria.	2.3.6.	<b>R7</b>	A CMA deverá manter e consagrar, no Regulamento de Controlo Interno (RCI), a prática, agora instituída.
<b>C9</b>	O Regulamento de Controlo Interno (RCI), revisto em 2011, carece de adequação à atual estrutura orgânica dos serviços e às alterações legislativas, entretanto, registadas.	2.4.1.	<b>R8</b>	A CMA deverá promover a revisão do RCI de forma a adequá-lo à nova estrutura orgânica dos serviços municipais e às alterações legislativas que, entretanto, ocorreram.

3.1. Conclusão		Ponto do Relatório	3.2. Recomendação	
	Para além disso, as conclusões C3 a C7 são reveladoras das insuficiências do sistema de controlo interno na área dos recursos humanos.			Ver recomendações R1 a R6.
<b>C10</b>	O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC) não foi remetido à IGF e encontra-se desajustado da atual estrutura orgânica dos serviços, tendo a autarquia local informado, no exercício do contraditório, que já está a proceder à sua revisão.	2.4.2.	<b>R9</b>	A CMA, em cumprimento da recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, deverá remeter, oportunamente, à IGF e às restantes entidades, o PGRCIC após aprovação da revisão em curso.
<b>C11</b>	A autarquia não promoveu, até à data, a monitorização das medidas previstas no PGRCIC, nem a elaboração de relatórios anuais previstos no Plano.	2.4.2.	<b>R10</b>	A CMA deverá assegurar a monitorização da aplicação das medidas previstas no PGRCIC e apresentação de relatórios anuais sobre os resultados dessa monitorização.

#### 4. PROPOSTAS

Em resultado do descrito, propomos:

- 4.1. A homologação do presente relatório pelo Senhor Secretário de Estado do Orçamento (n.º 1 do artigo 15º do DL n.º 276/2007, de 31 de julho);
- 4.2. A remessa deste Relatório e Anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal do Alvito, com menção expressa de:
  - a) Dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e enviar cópia à Assembleia Municipal (artigo 35º, n.º 2, al. o), da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro); e
  - b) Dar conhecimento a esta Inspeção-Geral, no prazo de 60 dias, a contar da receção deste documento, das medidas e decisões, entretanto, adotadas na sequência das recomendações formuladas no Ponto 3., documentalmente comprovadas (n.º 6 do artigo 15º do DL n.º 276/2007, de 31 de julho, e n.º 2 do artigo 22º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF).

O presente trabalho foi realizado pelas Inspetoras Irene Queimado e Helena Lopes, esta na qualidade de Chefe de Equipa, que subscreve, em seu nome e da referida Inspetora, o presente relatório.

À consideração superior.

## LISTA DE ANEXOS

<b>Anexo 1</b>	Evolução das despesas com pessoal
<b>Anexo 2</b>	Execução orçamental da despesa com pessoal e aquisições de serviços
<b>Anexo 3</b>	Indicadores orçamentais 2012-2014
<b>Anexo 4</b>	Estrutura dos trabalhadores por relação jurídica
<b>Anexo 5</b>	Cálculo das remunerações dos eleitos locais – junho de 2010 a agosto de 2015
<b>Anexo 6</b>	Procedimentos concursais analisados
<b>Anexo 7</b>	Controlo do limite do número de horas anual – TE2012
<b>Anexo 8</b>	Controlo do limite do número de horas anual – TE2013
<b>Anexo 9</b>	Controlo do limite do número de horas anual – TE2014
<b>Anexo 10</b>	Prestação de serviços jurídicos – montantes pagos (2013-2014)
<b>Anexo 11</b>	Lista de contratos, celebrados com a prestadora de serviços jurídicos e de contencioso, publicados no portal dos contratos públicos - BASE
<b>Anexo 12</b>	Guião de apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
<b>Anexo 13</b>	Contraditório Institucional – Resposta da entidade auditada
<b>Anexo 14</b>	Análise da resposta no âmbito do procedimento do contraditório institucional