

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE BRAGANÇA

As despesas com pessoal são realizadas de acordo com a lei e observam as restrições na contratação de recursos humanos?
As empreitadas de obras públicas e as aquisições de bens e serviços respeitam os princípios da legalidade, da concorrência e da transparência?

Relatório n.º 2016/1766

Independência

InteGridade

ConFiança

PARECER:

Concordo, sublinhando as incorreções e insuficiências detetadas nas áreas auditadas (recursos humanos e contratação pública).
À consideração do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por
ANA PAULA PEREIRA COSME
FRANCO BARATA SALGUEIRO
Dados: 2016.12.15 19:31:22 Z

Concordo com este relatório, salientando as Conclusões e Recomendações constantes do pontos 3. e 4., a fls. 29/30 e 31, respetivamente.

À consideração superior.

Chefe de Equipa/Diretor de Projeto

Assinado de forma digital por BELMIRO
AUGUSTO MORAIS
Dados: 2016.12.15
16:06:06 Z

DESPACHO:

Concordo.

Remeta-se a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento para homologação e encaminhamento a Sua Exa o Secretário de Estado das Autarquias Locais.

O Inspetor-Geral


Digitally signed by VÍTOR MIGUEL
RODRIGUES BRAZ
Date: 2016.12.27 19:12:20 Z

Relatório n.º 2016/1766

Processo n.º 2016/235/A5/841

Auditoria ao Município de Bragança
Recursos Humanos e Contratação Pública

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente auditoria teve como objetivo concluir sobre a legalidade e regularidade da atuação dos órgãos e serviços do Município de Bragança nos domínios dos recursos humanos e da contratação pública.

De acordo com os testes realizados e o exercício do procedimento do contraditório institucional (vd. Anexos 1 a 9), as principais conclusões são em síntese as seguintes:

- 1.1. Entre 2011 e 2015, a despesa com pessoal, no montante de 32,8 M€, representou 21% da despesa municipal e registou uma redução de 2,5% nesse período (169 mil euros).

Sem prejuízo disso, as despesas com a segurança social e abonos variáveis ou eventuais aumentaram, contrariamente às remunerações certas e permanentes que foram reduzidas em 7% (363 mil euros).

- 1.2. No mesmo período, o Município diminuiu em 7% o número de trabalhadores, incluindo os prestadores de serviços em regime de avença e tarefa, que passaram de 367 para 342.

- 1.3. A autarquia local não aplicou a redução de 5% incidente sobre os vencimentos dos eleitos locais em regime de permanência a tempo inteiro, em relação aos meses de junho e julho de 2010, do que resultou o pagamento indevido de 1 751,34 euros, que foram repostos no decurso da auditoria.

- 1.4. Registaram-se incorreções no abono das despesas de representação aos eleitos locais em regime de permanência a tempo inteiro e na aplicação das reduções remuneratórias previstas nas sucessivas Leis do Orçamento de Estado que vigoraram nos anos abrangidos pela auditoria. Foi suscitada, no local próprio das recomendações, a sua reposição pela Câmara Municipal, atendendo à diminuta materialidade, após a eliminação das situações que já não são suscetíveis de reposição, por decurso do prazo legal de prescrição de cinco anos.

- 1.5. A CMB abonou as ajudas de custo por deslocações diárias ao estrangeiro/deslocações transfronteiriças de acordo com o regime previsto no DL n.º 192/95, de 28 de julho, que não distingue, contudo, aquelas deslocações das efetuadas por dias sucessivos. Daí resultou, por falta de regulamentação dessas deslocações, contrariamente ao verificado na Administração Central (Ofício-Circular Conjunto n.º 1/2003, da DGO e de DGAEP), o abono nas deslocações diárias de 100% da ajuda de custo em vez de percentagem inferior, uma vez que aquelas deslocações não implicaram dormida.

- 1.6. A autarquia local pagou indevidamente abono para falhas nos períodos de férias e de faltas dos trabalhadores, no montante global de 15 259,89 euros, com referência aos anos de 2010 a 2012, tendo esse procedimento sido corrigido em 2013, depois de alertados os serviços do Município para essa ilegalidade, no decurso da auditoria.

Despesa com pessoal
entre 2011 e 2015:
32,8 M€

Redução do número de
trabalhadores: 25

Pagamento indevido de
remunerações a eleitos
locais: 1 751 euros

Incorreções no abono de
despesas de
representação e de
remunerações

Falta de regulamentação
interna das deslocações
diárias ao estrangeiro

Pagamento ilegal de
despesas com abono
para falhas nas férias e
faltas dos trabalhadores:
15 260 euros

Daquele montante apenas é possível a reposição de 4 801,21 euros, tendo em conta o prazo de prescrição de 5 anos.

1.7. No triénio de 2010/2012, realizaram-se 76 procedimentos (25 concursos públicos e 51 ajustes diretos), com vista à contratação e realização de empreitadas de obras públicas, cujo valor total ascendeu a 23,4 M€, o que corresponde a 65% da despesa de capital e a 22% da despesa total do Município.

Empreitadas: 23,4 M€

1.8. No mesmo período, foram realizados 224 procedimentos para aquisição de bens e serviços de valor superior a cinco mil euros, no montante global de 11,6 M€.

Aquisições de bens e serviços: 11,6 M€

1.9. Os prazos de execução da maioria das empreitadas de obras públicas foram ultrapassados, sem que a CMB tivesse aplicado quaisquer multas por incumprimento dos prazos contratuais, nem haja evidência da fundamentação dessa omissão.

Ultrapassagem os prazos de execução das empreitadas sem aplicação de multas

1.10. Não havia evidência dos resultados da fiscalização das empreitadas de obras públicas, o que suscita dúvidas quanto à sua efetividade, eficácia, qualidade, embora não tenha havido a execução de trabalhos a mais - vd. item 2.2.3.

Falta de evidência da fiscalização das empreitadas de obras públicas

1.11. O Regulamento de Controlo Interno, para além de estar desatualizado em relação à estrutura orgânica do Município e de apresentar algumas fragilidades, não inclui procedimentos específicos nas temáticas de Recursos Humanos e Contratação Pública, tendo sido, entretanto, nomeada equipa para a sua revisão até ao final do 1.º semestre de 2017, conforme despacho que acompanhou a resposta da autarquia local no exercício do contraditório institucional.

Desatualização e insuficiências do Regulamento de Controlo Interno

1.12. O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas também está desatualizado por referência à estrutura orgânica do Município e não foi objeto de monitorização, nem foram elaborados relatórios sobre a sua aplicação. Na sequência desta auditoria, foi nomeada equipa para revisão do PGRIC até ao final do 1.º semestre de 2017.

Desatualização e falta de monitorização do PGRIC

2. O Município, no exercício do contraditório, discordou da posição da IGF em relação às matérias a que se referem os pontos 1.4. (despesas de representação) e 1.5. (ajudas de custo por deslocações diárias ao estrangeiro) deste Sumário Executivo.

Em relação às reduções remuneratórias incorretamente calculadas, os Serviços do Município emitiram parecer no sentido de que a Câmara Municipal poderia, excecionalmente, determinar a relevação total ou parcial da reposição das quantias abonadas indevidamente aos trabalhadores. Esta posição suscita-nos, contudo, sérias reservas, por estender à Câmara Municipal uma

competência que é atribuída ao Ministro das Finanças, à revelia do princípio da legalidade das competências, de acordo com o qual estas não se presumem, têm que resultar da lei. Ora, de acordo com o quadro legal, não existe norma habilitante que confira tal competência à Câmara Municipal.

Em relação à situação referida no ponto 1.6. deste Sumário, os Serviços da CMB entendem que já não é possível a reposição das verbas em questão, porque os atos de atribuição do direito àquele abono já se consolidaram na ordem jurídica, pelo decurso do prazo legal para a sua impugnação, não obstante a existência de vícios. Porém, esta posição não merece acolhimento à luz da jurisprudência uniformizadora do Pleno da 1.ª Secção do STA, no acórdão n.º 4/2009 (DR, I série, n.º 199/2009, de 14 de outubro).

Em relação a algumas conclusões e recomendações (ponto 4.R5 a R7 deste relatório), a autarquia local juntou evidências das medidas já tomadas no sentido da sua implementação.

3. Por fim, destacam-se as principais recomendações formuladas à Câmara Municipal de Bragança, no âmbito da presente auditoria:
 - a) Que promova a reposição das verbas abonadas indevidamente aos eleitos locais e trabalhadores, conforme anteriormente referido e com os fundamentos legais invocados.
 - b) Que diligencie a revisão/atualização da Norma de Controlo Interno e do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, adequando esses documentos à estrutura orgânica da autarquia local e contemplando os procedimentos adequados a prevenir as fragilidades detetadas no sistema de controlo interno e a assegurar a monitorização, bem como a elaboração de relatórios anuais sobre a aplicação daquele Plano.



Principais
recomendações

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	6
1. INTRODUÇÃO	7
1.1. Fundamento	7
1.2. Questões e subquestões de auditoria e âmbito	7
1.3. Metodologia	8
1.4. Contraditório	10
2. RESULTADOS	11
2.1. Recursos humanos	11
2.1.1. Evolução das Despesas com Pessoal	11
2.1.2. Estrutura dos Recursos Humanos	13
2.1.3. Gestão e Recrutamento de Pessoal	14
2.1.4. Reduções remuneratórias	15
2.1.5. Abonos variáveis e eventuais	18
2.1.6. Contribuições da entidade, descontos obrigatórios e retenções na fonte	22
2.1.7. Controlo público da riqueza dos titulares de cargos políticos	23
2.1.8. Acumulação de funções	23
2.1.9. Fiabilidade da Informação enviada à DGAL	23
2.2. Contratação Pública	24
2.2.1. Competências	24
2.2.2. Procedimentos pré-contratuais	24
2.2.3. Execução física e financeira das empreitadas de obras públicas	25
2.2.4. Contratação e execução das aquisições de bens e serviços	26
2.3. Sistema de Controlo Interno	27
2.4. Plano de Prevenção e Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas	28
3. CONCLUSÕES	29
3.1. Recursos Humanos	29
3.2. Contratação Pública	30
3.3. Controlo Interno	30
4. RECOMENDAÇÕES	31
5. PROPOSTAS	32
LISTA DE ANEXOS	33

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

€	Euro
ADSE	Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas
CCP	Código dos Contratos Públicos
Cfr.	Conforme ou confronte
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CMB	Câmara Municipal de Bragança
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CT	Considerações Técnicas
DAGF	Departamento de Administração Geral e Financeiro
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGAP	Direção-Geral da Administração Pública
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
DSOM	Departamento de Serviço e Obras Municipais
EEL	Estatuto dos Eleitos Locais
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LAL	Lei das Autarquias Locais
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LVCR	Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações
MB	Município de Bragança
M€	Milhões de euros
PCM	Presidente da Câmara Municipal
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RCTFP	Regime Jurídico do Contrato de Trabalho em Funções Públicas
RH	Recursos Humanos
SIIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
Vd.	Vidé

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento

A presente auditoria, realizada ao Município de Bragança (MB) em execução do Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), teve como objetivos principais concluir sobre a legalidade e regularidade da atividade municipal em matéria de Recursos Humanos e da Contratação Pública, considerando os referenciais legais e regulamentares, a boa gestão dos recursos públicos, a robustez do sistema de controlo interno e as boas práticas nas “compras públicas”.

1.2. Questões e subquestões de auditoria e âmbito

1.2.1. Nesta ação pretendeu-se dar resposta às seguintes questões de auditoria:

1.ª) Recursos Humanos: as despesas com pessoal são realizadas de acordo com a lei e observam as restrições na contratação de recursos humanos, incluindo prestações de serviços, em regime de tarefa e avença?

2.ª) Contratação Pública: as empreitadas de obras públicas e as aquisições de bens e serviços respeitam os princípios e normas constantes do Código dos Contratos Público e outros princípios e normas legais, em matéria de realização de despesas públicas?

Para o efeito, elaborámos as seguintes subquestões de auditoria:

- i. A contratação de recursos humanos, incluindo avenças e tarefas, observou o regime excecional permitido por lei?
- ii. As remunerações foram corretamente calculadas e tiveram em conta as reduções incidentes sobre as remunerações dos eleitos locais e trabalhadores?
- iii. A autorização e pagamento de suplementos remuneratórios respeitaram o quadro legal?
- iv. Foram efetuados corretamente os descontos sobre as remunerações e foi feita oportunamente a sua entrega, incluindo as contribuições obrigatórias do Município para a segurança social, às respetivas entidades?
- v. O Município deu cumprimento à obrigação de envio à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), através do Sistema de Informação Integrada das Autarquias Locais (SIIAL), da informação relativa ao pessoal e essa informação é fiável?
- vi. Os procedimentos pré contratuais adotados foram os adequados?
- vii. Os desvios na execução física e financeira dos contratos, incluindo os prazos de pagamento, são relevantes e estão devidamente justificados?
- viii. Existe evidência da fiscalização dos trabalhos, nas empreitadas de obras públicas e da conferência das faturas nas empreitadas e nas aquisições de bens e serviços?
- ix. O Sistema de Controlo Interno (SCI) instituído no Município assegurou a legalidade e

regularidade dos processos e procedimentos em matéria de recursos humanos e de empreitadas e de aquisição de bens e serviços?

- x. O SCI e o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC), da autarquia, nos aspetos relacionados com os Recursos Humanos e a Contratação Pública, contemplam procedimentos adequados a assegurar o cumprimento da lei e incluem a descrição dos riscos mais relevantes e as medidas adequadas à sua prevenção. Para além disso, o PGRIC foi objeto de acompanhamento e monitorização?

1.2.2. A auditoria incidiu sobre o Município de Bragança, em especial sobre os Serviços que integram o Departamento de Administração Geral e Financeiro (DAGF) e o Departamento de Serviços e Obras Municipais (DSOM), e abrangeu o triénio 2010/2012 e o período de janeiro a outubro de 2013.

Relativamente ao número de trabalhadores e aos montantes globais das despesas com pessoal a informação foi atualizada ao ano de 2015¹.

1.3. Metodologia

1.3.1. O desenvolvimento desta ação obedeceu às fases e aos procedimentos de controlo previstos nos guiões “Controlo das Despesas com Pessoal das Autarquias Locais”, “Controlo das Empreitadas de Obras Públicas” e “Controlo das Compras Públicas das Autarquias Locais”, com as atualizações decorrentes das alterações do quadro legal, entretanto verificadas.

a) O planeamento da ação implicou:

- ✓ O levantamento e a análise preliminar da informação relevante para a auditoria, especialmente: informação financeira, universo a auditar, estrutura orgânica, competências, regulamentos municipais em vigor nas áreas auditadas, incluindo a Norma de Controlo Interno (NCI) e o PGRIC, procedimentos utilizados e respetivos intervenientes;
- ✓ Seleção das amostras, tendo em conta a avaliação preliminar do sistema de controlo interno, a materialidade, a antiguidade e tipologia de procedimento pré-contratual, de modo a incluir os anos abrangidos pela auditoria e todos os tipos de procedimentos pré-contratuais utilizados;

Foram analisados 8 procedimentos concursais para a constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, num universo de 19 procedimentos, constituindo a amostra 42% dos procedimentos realizados e 37% do número de lugares postos a concurso (10)²;

A verificação do processamento das remunerações dos eleitos locais, dirigentes e trabalhadores, incluindo a aplicação das reduções remuneratórias, incidiu sobre todos

¹ Em relação aos anos de 2013 a 2015, essa informação foi obtida diretamente do Sistema de Informação Integrado das Autarquias Locais, enquanto, nos outros anos, com base na informação recolhida na autarquia local.

² No total dos concursos (19) estavam previstas 27 admissões.

os que, em face das respetivas remunerações, estavam sujeitos àquelas reduções e com referência ao triénio de 2010/2012. No caso das remunerações auferidas pelos eleitos locais, a respetiva verificação foi alargada até outubro de 2013;

No que se refere à atribuição e pagamento de abonos variáveis e eventuais, designadamente, os relacionados com trabalho extraordinário, ajudas de custo e abono para falhas, a amostra abrangeu todos os trabalhadores da autarquia que auferiram aqueles abonos com referência a todos os meses dos anos de 2010 a 2012, com exceção das ajudas de custo e subsídios de transporte por deslocações em território nacional, cuja amostra incidu sobre os meses de novembro e dezembro de 2010, bem como janeiro e fevereiro de 2011 e de 2012;

- ✓ As verificações em relação aos descontos e contribuições para a Segurança Social e CGA incidiram sobre os meses de janeiro a março dos anos de 2011 e 2012; e
- ✓ Foram analisadas 10 empreitadas, que correspondem a 13% do universo dos procedimentos pré-contratuais relativos a 76 obras públicas e a 15% da despesa adjudicada. A amostra dos processos de aquisições de bens foi de 13% (8 processos num universo de 60), enquanto nas aquisições de serviços, a amostra foi de 9% (15 adjudicações, num universo de 164).

b) A execução da ação obedeceu, com os adequados ajustamentos, às orientações constantes dos Guiões atrás identificados, com referência às subquestões enunciadas, de que se destacam os seguintes aspetos:

- Análise do Sistema de Controlo Interno e do PGRCIC; e
- Realização de testes substantivos, com referência aos processos incluídos nas amostras;

1.3.2. Os principais critérios/referenciais de análise tidos em conta na execução da presente ação foram, designadamente, os seguintes:

- Normas legais e regulamentares aplicáveis, então em vigor³;
- Norma de Controlo Interno (NCI)⁴ e princípios básicos do controlo interno;
- Boas práticas nas “compras públicas”.

1.3.3. No desenvolvimento desta auditoria foram utilizadas as seguintes técnicas:

³ Designadamente, Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo Decreto-Lei nº 54-A/99, de 22 de fevereiro (versão atualizada); Lei sobre Competências e Funcionamento dos Órgãos das Autarquias Locais (LAL), aprovada pela Lei nº 169/99, de 19 de setembro (versão atualizada); Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações, aprovada pela Lei nº 12-A/2008, de 27 de fevereiro (versão atualizada); Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aprovado pela Lei nº 59/2008, de 11 de setembro (versão atualizada); Código do Trabalho (CT), aprovado pela Lei nº 7/2009, de 12 de fevereiro (versão atualizada); Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo DL nº 18/2008, de 29 de janeiro; Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), aprovada pela Lei nº 98/97, de 26 de agosto; Leis do Orçamento de Estado (LOE) de 2011 a 2013.

⁴ Aprovada em 19 de março de 2009.

- Análise documental;
- Tratamento e análise de dados financeiros;
- Audição informal dos responsáveis pelas informações, técnicos e dirigentes municipais;
e
- Preenchimento do questionário relativo ao PGRCIC.

1.4. Contraditório

O projeto de relatório foi submetido a contraditório institucional⁵, tendo a autarquia local respondido nos termos dos documentos constantes do Anexo 9.

Da resposta da autarquia resulta que os seus Serviços discordam da posição da IGF em relação às matérias relativas ao abono de despesas de representação e de ajudas de custo por deslocações diárias ao estrangeiro, a que se referem os pontos 2.1.4. e 2.1.5. b) deste relatório.

Em relação a algumas conclusões e recomendações (pontos 4.R5 a R7 deste relatório), a CMB juntou evidências das medidas já tomadas no sentido da implementação daquelas recomendações.

Refira-se, ainda, que, nos respetivos itens deste relatório é feita menção ao sentido da resposta da autarquia local, no exercício do contraditório, e, sendo caso disso, à posição final adotada pela IGF sobre o assunto.

(Anexo 9)

⁵ Em cumprimento do disposto no artigo 12.º do DL n.º 276/2007, de 31 de julho, e nos artigos 19.º e 20.º do Despacho n.º 6387/2010 (Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF), aprovado por despacho do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, de 5 de abril, publicado no DR, 2ª Série, de 12 de abril de 2010.

2. RESULTADOS

2.1. Recursos humanos

2.1.1. Evolução das Despesas com Pessoal

No quinquénio de 2011/2015, a despesa com pessoal⁶ (32,8 M€) representou, em média, 21% da despesa municipal (passando de 21%, em 2011, para 23%, em 2015) e registou um decréscimo de 2,5%, ao passar de 6 822 384 euros, em 2011, para 6 653 560 euros, em 2015, conforme ilustra o quadro seguinte:

Figura 1 – Evolução da Despesa com Pessoal e Peso na Despesa Municipal (2011/2015)

DESIGNAÇÃO	ANO/MONTANTES (euros)					PESO DAS DESPESAS COM PESSOAL NAS DESPESAS MUNICIPAIS												
	2011	2012	2012	2014	2015	2011		2012		2013		2014		2015		Quinquénio 2011/2015		
						DT	DC	DT	DC	DT	DC	DT	DC	DT	DC	DT	DC	
DESPESA MUNICIPAL TOTAL PAGA (DT)	31 883 471	34 326 495	35 540 837	26 061 954	28 413 445													
DESPESA MUNICIPAL CORRENTE PAGA (DC)	20 956 151	19 070 465	19 716 909	19 894 201	19 513 608	21%	33%	17%	31%	19%	34%	26%	34%	23%	34%	21%	33%	
DESPESA COM PESSOAL	6 822 384	5 930 134	6 635 171	6 713 686	6 653 560													

Fonte: Mapas de Controlo Orçamental da Despesa (2011 a 2015)

(Anexos 1 e 3)

O decréscimo da despesa com pessoal, com especial destaque no ano de 2012, deveu-se, em grande parte, à saída de trabalhadores contratados a termo certo e à passagem de outros à condição de aposentados.

Embora a despesa com pessoal, nos anos de 2012 a 2015, tenha diminuído em relação a 2011, nos anos de 2013 a 2015 registou-se, pelo contrário, um acréscimo dessa despesa relativamente ao ano de 2012 (11,9%, em 2013, 13,2%, em 2014, e 11,2%, em 2015).

Do total das despesas com pessoal, assumem especial peso as relativas às remunerações certas e permanentes (24,898 M€), ao representarem, em média, no período temporal abrangido, 76% daquelas despesas, das quais cerca de 72% respeitam a remunerações do pessoal em regime de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado.

As remunerações certas e permanentes diminuíram, entre 2011 e 2015, 363 194 euros, o que representa uma variação negativa de 7%.

⁶ As despesas com pessoal incluem todos os pagamentos efetuados aos trabalhadores detentores de uma relação jurídica de emprego público, independentemente da modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público (contrato por tempo indeterminado ou determinado/determinável). Correspondem à execução financeira (pagamentos) evidenciada pela rubrica 01 – Despesas com Pessoal – cfr., designadamente, os mapas do Controlo Orçamental da Despesa que integram as contas de gestão.

A diminuição foi mais significativa nas rubricas relativas a “Pessoal Contratado a Termo” (01.01.06) e “Remuneração por Doença e Maternidade/Paternidade” (01.01.15.01), que apresentaram uma redução, no quinquénio, de 100% e 52%, respetivamente, correspondente a um decréscimo, em termos absolutos, de 28 772 euros e 1 153 euros.

No caso do “Pessoal Contratado a Termo”, esse decréscimo deveu-se à não renovação de muitos dos contratos e ao facto de outros terem chegado ao limite legal de possibilidade de renovação, não existindo em vigor, à data da auditoria, qualquer contrato dessa natureza.

Por sua vez, as despesas com a segurança social (6,725 M€) representaram, no período em análise, 20,5% do total das despesas com pessoal, registando um acréscimo de 12%, ao passarem de 1 241 331 euros, em 2011, para 1 429 299 euros, em 2015.

De entre essas despesas destacam-se as relativas às “Contribuições para a Segurança Social” (rubrica 01.03.05.02.01)⁷, que representaram cerca de 54% das despesas com segurança social, seguidas pelas despesas referentes a “Encargos com a Saúde” (rubrica 01.03.01.) com cerca de 26%.

Os restantes 3,5% da despesa com pessoal respeitam a abonos variáveis ou eventuais (1,133 M€), os quais diminuíram, entre 2013 e 2014, cerca de 45 025 euros (-21%). A variação entre 2011 e 2015 foi, apesar disso, positiva (2,4%).

Também sobressaem, pelo seu peso, no conjunto dos abonos eventuais, as despesas referentes a “Horas extraordinárias” (01.02.02 – 42%), “Outros suplementos e prémios”⁸ (01.02.13.02 – 21%), “Abono para falhas” (01.02.05 – 15%) e “Ajudas de Custo” (01.02.04 – 13%)

(Anexos 1 e 2)

A análise de alguns indicadores revela a evolução em matéria de despesas com pessoal, no que concerne ao quinquénio 2011/2015:

- ✓ A despesa *per capita* diminuiu cerca de 5%, passando de 193 euros, em 2011, para 188 euros, em 2015;
- ✓ O valor médio das despesas com pessoal por trabalhador ao serviço da autarquia (incluindo contratos de avença e de tarefa celebrados com pessoas singulares⁹) aumentou, no quinquénio, cerca de 4,5% (passou de 18 590 euros, em 2011, para 19 455 euros, em 2015), apesar da redução daquelas despesas, por força da diminuição do número de trabalhadores¹⁰.
- ✓ As remunerações certas e permanentes relativas a dois trabalhadores afetos à Educação, no âmbito da contratualização estabelecida com a Administração Central, nos anos de 2011 e 2012,

⁷ Que respeita aos pagamentos à Caixa Geral de Aposentações (CGA), relativamente ao pessoal com contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado.

⁸ As quais se referem predominantemente a senhas de presença.

⁹ Não inclui eleitos locais em regime de permanência, nem membros do Gabinete de Apoio à Presidência sem contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado com o município.

¹⁰ Correspondem à soma do número de trabalhadores e de contratos de avença e tarefa com pessoas singulares em vigor na autarquia, em 31 de dezembro de cada um dos anos analisados, sendo esse n.º de 367 e 342, respetivamente, em 2011 e 2015.

representaram, cerca de 0,3% do total das remunerações certas e permanente pagas nesse período.

(Anexos 2 e 3)

2.1.2. Estrutura dos Recursos Humanos

De acordo com os balanços sociais do MB, o universo dos trabalhadores (incluindo avenças e tarefas com pessoas singulares), variou entre 367, em 2011, e 342¹¹, em 2015, estando distribuídos de acordo com a figura seguinte em função da relação jurídica de emprego:

Figura 2 – Distribuição dos Trabalhadores por Relação Jurídica de Emprego (2010/2015)

RELAÇÃO JURÍDICA	N.º DE TRABALHADORES					VARIÇÃO ENTRE 2011 e 2015 (%)
	2011	2012	2013	2014	2015	
Contrato de Trabalho em Funções Públicas por Tempo Indeterminado (nomeação)	344	337	330	335	326	-5%
Comissão de Serviço	16	16	10	10	10	-38%
Contrato de Trabalho em Funções Públicas a Termo Resolutivo Certo e Incerto	3	3	2	0	0	-100%
Outros	2	2	21	6	5	150%
Prestações de Serviços	2	1	1	1	1	-50%
TOTAL	367	359	364	352	342	-7%

Fonte: Dados dos Balanços Sociais

A figura antecedente revela que o MB diminuiu, entre 2011 e 2015, o número de trabalhadores em 7% (-25), destacando-se a redução de trabalhadores com CTFP (-21) e em comissão de serviço (-6).

Nesse período, o número de prestações de serviços, na modalidade de contrato de avença e tarefa passou de 2, em 2011, para 1, em 2012, situação que se manteve até 2015.

Em termos globais, a diminuição do número total dos trabalhadores do Município ocorreu por força da saída de 26 e da entrada de 3 trabalhadores.

A relação do número de habitantes servidos por cada trabalhador do Município subiu ligeiramente, de 96 para 103, entre 2011 e 2015, por força da diminuição do número de trabalhadores.

Nos anos de 2011¹² e 2012, foram cumpridas as exigências legais das respetivas LOE, quanto à obrigatoriedade de redução de pessoal, o mesmo sucedendo em relação à redução do pessoal dirigente e equiparado, por força do determinado na Lei nº 49/2012, de 20 de agosto.

¹¹ Para esta diminuição contribuiu a cessação de contratos a termo resolutivo certo.

¹² No final de 2010 havia 373 trabalhadores.

2.1.3. Gestão e Recrutamento de Pessoal

A gestão dos Recursos Humanos¹³ estava a cargo da Unidade de Administração Geral, integrada no Departamento de Administração Geral e Financeiro (DAGF).

As competências próprias do PCM em matéria de pessoal¹⁴, embora tenham sido objeto de delegação no Vice-Presidente, apenas eram exercidas por este nas ausências ou impedimentos daquele, pelo que foi destituída de conteúdo a mencionada delegação de competências.

Após a entrada em vigor da LVCR¹⁵, os mapas de pessoal referentes ao triénio 2010/2012 foram elaborados pelos serviços municipais e aprovados, tempestivamente, pelos órgãos autárquicos do MB (5º e 7º).

Porém, em matéria de orçamentação e gestão das despesas com pessoal para novos recrutamentos e alterações de posicionamento remuneratório¹⁶, verificou-se, desde 2010, a falta de discriminação nas respetivas rubricas orçamentais da classificação económica da despesa das verbas aprovadas, destinadas àquelas finalidades, sendo incluídas indevidamente nas rubricas “01.01.03. Pessoal dos Quadros – Regime da Função Pública” e “01.01.06. Pessoal Contratado a Termo”.

Tal procedimento não observou o previsto no classificador económico aplicável às autarquias¹⁷, dificultando, por isso, a demonstração da existência de dotação quando o Município pretenda praticar tais atos em matéria de gestão de pessoal¹⁸, para além de não observar o princípio contabilístico da especificação¹⁹, nem as regras que pautam a boa gestão, baseada nos princípios da transparência e da “*accountability*”.

Nos anos de 2010 e 2011, o MB procedeu ao recrutamento, respetivamente, de 26 novos postos de trabalho em regime de contrato de trabalho em funções públicas (CTFP) a tempo indeterminado e 1 a tempo determinado.

De acordo com o disposto no nº 1 do artigo 23º da LOE para 2010, a contratação de pessoal sem relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado passou a estar sujeita, sem prejuízo das exceções permitidas por lei, à regra do recrutamento de um trabalhador por, pelo menos, duas saídas por aposentação, exoneração, demissão, despedimento ou outra forma de desvinculação²⁰, tendo o MB cumprido essa regra.

¹³ Que inclui, nomeadamente, o exercício das seguintes competências:

- ✓ Gerir o sistema de assiduidade;
- ✓ Processar as remunerações e abonos;
- ✓ Proceder à estimativa anual das verbas a orçamentar em despesas com pessoal.

¹⁴ cfr. alíneas a) e c) do nº2 do artigo 68º e nº 2 do artigo 69º da LAL.

¹⁵ Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro que, para o presente efeito, entrou em vigor em 01/03/2008, conforme previsto no nº 1, do artigo 118º, do citado diploma, encontrando-se nesta altura já revogada.

¹⁶ A que alude o artigo 7º da LVCR, conjugado com o previsto nos n.ºs 1 e 2, do artigo 5º, do DL n.º 209/2009, de 3 de setembro.

¹⁷ Disponível no endereço eletrónico <http://www.portalautarquico.pt/portalautarquico/>, da Direção-Geral das Autarquias Locais.

¹⁸ Sempre que o quadro legal assim o permita.

¹⁹ Estabelecido no ponto 3.1.1. f) do POCAL – Plano de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro.

²⁰ O referido princípio foi, entretanto, derogado pelos artigos 9º e 10º da Lei nº 12-A/2010, de 30 de junho.

Entretanto, a Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho, pouco depois da publicação da LOE de 2010, introduziu, por força do disposto nos seus artigos 9º e 10º, novas regras em matéria de controlo do recrutamento de trabalhadores nas administrações autárquicas, tendo o procedimento aberto nesse ano observado as exigências estabelecidas naquela Lei.

Nos testes substantivos incidentes sobre a amostra dos procedimentos concursais abertos no triénio de 2010 a 2012 (42%)²¹, concluímos pela conformidade da sua tramitação, designadamente, em matéria de fundamentação da decisão de abertura do procedimento e parecer prévio vinculativo, cabimentação da despesa, competência do órgão para a autorização dos vários atos praticados, definição e aplicação dos critérios de seleção, audiência dos interessados e publicitação.

2.1.4. Reduções remuneratórias

Da análise realizada às remunerações auferidas pelos eleitos locais²²⁻²³, entre junho e dezembro de 2010, verificámos que a redução de 5% do vencimento foi aplicada a partir do mês de agosto, não tendo sido, porém, efetuada a redução retroativa relativa à remuneração dos meses de junho e julho e ao subsídio de férias, pago em junho²⁴.

As despesas de representação, cujo montante está indexado em percentagem ao vencimento mensal, mantiveram-se também inalteradas, apesar de a respetiva base de cálculo (o vencimento mensal) ter sido, entretanto, reduzida pela citada Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho.

Com efeito, correspondendo as despesas de representação devidas aos eleitos locais, nos termos legais, a uma percentagem das respetivas remunerações (30% ou 20%, consoante os casos), na sequência da redução dessas remunerações, operada pela referida Lei, as mesmas deveriam ter sido reduzidas, o que não sucedeu.

Sobre esta matéria, o entendimento preconizado pelos serviços municipais foi, no essencial, o de que a redução operada pelo artigo 11.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho, ao reportar-se ao vencimento mensal ilíquido dos titulares de cargos políticos, deveria apenas incidir sobre a remuneração base, uma vez que a Lei n.º 43/2005, de 29 de agosto, determinou o congelamento do valor dos suplementos remuneratórios, nos quais se incluem as despesas de representação.

Ora, do facto de ter sido congelado o montante de todos os suplementos remuneratórios (nos quais se

²¹ Foram analisados oito processos de concurso, num total de 19, para 10 postos de trabalho num universo de 27.

²² Nos termos do nº 4 do artigo 6.º do Estatuto dos Eleitos Locais, aprovado pela Lei 29/87, de 30 de junho, para além da remuneração a que estes têm direito, também auferem, quando em regime de permanência, despesas de representação que correspondem a 30% e 20% das remunerações, respetivamente, do Presidente e Vereadores, as quais serão pagas 12 vezes no ano. Assim, por força da indexação do valor das despesas de representação ao vencimento dos eleitos locais, a redução deste repercuta-se, naturalmente, na mesma percentagem no valor das despesas de representação.

²³ De harmonia com o disposto no artigo 11.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho (LVCR) "O vencimento mensal ilíquido dos titulares de cargos políticos é reduzido a título excepcional em 5%", entendendo-se como tal, nos municípios, o presidente e vereador a tempo inteiro, nos termos da alínea j), do nº 2, do artigo 11.º da referida Lei. Esta obrigação de redução produziu efeitos a partir de 01/06/2010 (cfr. n.º 4 do artigo 20.º).

²⁴ De harmonia com o disposto no artigo 11.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho "O vencimento mensal ilíquido dos titulares de cargos políticos é reduzido a título excepcional em 5%", entendendo-se como tal, nos municípios, o presidente e vereador a tempo inteiro, nos termos da alínea j), do nº 2, do artigo 11.º da referida Lei.

Esta obrigação de redução produziu efeitos a partir de 01/06/2010 (cfr. n.º 4 do artigo 20.º).

inalterado o montante das despesas de representação com referência ao valor processado em 2010, ou seja, sem fazer repercutir a redução de 5% dos vencimentos nas despesas de representação.

Os argumentos agora apresentados pela autarquia local não diferem dos já manifestados no decurso da auditoria e que, então, foram ponderados pela IGF, pelo que é de manter a sua posição sobre esta matéria.

Com efeito, a redução do montante mensal das despesas de representação não decorre do facto de estas estarem sujeitas à redução estabelecida na Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho, mas da sua indexação ao vencimento mensal dos eleitos locais (n.º 4 do artigo 6.º do Estatuto dos Eleitos Locais, aprovado pela Lei 29/87, de 30 de junho)²⁹. Na verdade, o valor normal das despesas de representação, isto é, sem considerar quaisquer medidas restritivas, passou a ser inferior, a partir da entrada em vigor da referida Lei n.º 12-A/2010, ao montante que vinha sendo abonado até maio de 2010³⁰. Assim, só faria sentido a manutenção do regime restritivo nos casos em que da aplicação do regime normal de apuramento desses suplementos resultasse um valor superior, o que não é o caso das despesas de representação dos eleitos locais em regime de permanência a tempo inteiro, por força da redução da sua base de cálculo (o subsídio mensal).

Saliente-se, contudo, que a obrigação de reposição de verbas, nos termos do artigo 35º do DL n.º 155/92, já se encontra prescrita, relativamente aos anos de 2010 e 2011, por decurso do prazo legal de 5 anos (artigo 40.º), subsistindo apenas essa obrigação em relação a 963,34 euros, cuja reposição deverá ser promovida pela Câmara Municipal.

Desde janeiro de 2011, por força da entrada em vigor do artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro³¹, passou a ser obrigatório, também, para as entidades empregadoras proceder à redução das remunerações totais ilíquidas dos trabalhadores e eleitos locais que auferiam remunerações superiores a 1 500 euros.

Na análise das remunerações processadas aos trabalhadores que preenchem as condições estabelecidas no artigo 19.º da LOE 2011, entre 01/01/2011 e 31/12/2012 (42 no total)³², detetaram-se pequenas diferenças por deficiente aplicação das reduções decorrentes das LOE de 2011 e 2012, conforme figura seguinte³³:

²⁹ Que é o montante a que os eleitos locais têm direito, por força da indexação das despesas de representação ao seu vencimento mensal em vigor em cada momento.

³⁰ Com a entrada em vigor da Lei n.º 43/2005, de 29 de Agosto, foram congelados os suplementos remuneratórios, nos quais se incluem as despesas de representação, aos montantes de 2005, sendo esse valor objeto de atualização, em 2009, à taxa de 2,9%, nos termos da Portaria n.º 1553-D/2008, de 31 de dezembro. Caso o montante das despesas de representação abonado em maio de 2010 continuasse a ser inferior ao decorrente da aplicação do regime normal de cálculo dessas despesas com base no novo vencimento dos eleitos locais, a partir de junho de 2010, manter-se-ia esse montante, por a redução estabelecida na Lei n.º 12-A/2010 não ser aplicável diretamente às despesas de representação.

³¹ Lei que aprova o Orçamento do Estado para 2011 (LOE2011).

³² Desde 2011, todos os eleitos locais do Município, membros dos Gabinetes de Apoio, dirigentes e trabalhadores prestam informação sobre eventuais acumulações de funções e consequentes remunerações.

³³ Não foram refletidos na figura seguinte os trabalhadores que pelas leis de execução orçamental não estavam vinculados a repor ou a receber atendendo aos valores em causa.

incluem as despesas de representação) pela citada Lei n.º 43/2005, de 29 de agosto, não resultou qualquer alteração do regime legal constante do n.º 4, do artigo 6.º, do EEL, mantendo-se a sua indexação às remunerações dos eleitos locais, pelo que aquele regime excecional só seria de manter, caso o montante das despesas de representação, que vinha sendo abonado, fosse inferior ao resultante da aplicação do regime normal de cálculo dessas despesas, o que não era o caso.

O abono das despesas de representação por montantes superiores aos devidos teve, pois, implicações na determinação da redução remuneratória aos eleitos locais, introduzida pelas LOE de 2011 a 2013.

Entre 1/06/2010 e 14/10/2013²⁵, os eleitos locais receberam indevidamente o valor total de 3 647,10²⁶ euros, tendo já sido efetuada a reposição de 1 751,34 euros, referentes às diferenças relativas ao ano de 2010²⁷, pelo que a CMB deverá promover a regularização desta situação, sem prejuízo da obrigação de reposição relativa aos anos de 2010 e 2011 já se encontrar prescrita (art.º 40.º do DL n.º 155/92, de 22 de julho):

Figura 3 – Pagamentos indevidos a eleitos locais – 2010/2013

Identificação do Eleito Local		Diferenças nas despesas de representação e não redução meses junho, sub. férias e julho 2010	Diferenças nas despesas de representação janeiro a dezembro 2011	Diferenças nas despesas de representação janeiro a dezembro 2012	Diferenças nas despesas de representação janeiro a 14 de outubro 2013	TOTAIS	Reposições efetuadas	
N.º	Cargo						até dezembro de 2013	TOTAIS
		- 663,36	- 228,71	- 228,71	- 166,85	- 1 287,63	515,10	- 772,53
		- 491,12	- 115,11	- 113,78	- 80,04	- 800,05	412,08	- 387,97
		- 491,12	- 115,11	- 113,78	- 66,36	- 786,37	412,08	- 374,29
		- 491,12	- 115,11	- 113,78	- 80,04	- 800,05	412,08	- 387,97
						- 3 674,10	1 751,34	- 1 922,76

Nota: As reposições referem-se às diferenças dos meses de junho, subsídio de férias e julho de 2010

Fonte: Folhas de remunerações e informação dos RH

(Anexos 4 e 5)

A este propósito, a CMB, no contraditório, não concorda com a posição perfilhada pela IGF. Com efeito, invoca o facto de as despesas de representação, embora habitualmente designadas como suplementos remuneratórios, não integrem o conceito de retribuição, porquanto às mesmas não corresponde uma contrapartida de trabalho, argumentando que só este entendimento faz sentido à luz do disposto no n.º 1 do artigo 11.º, da citada Lei n.º 12-A/2010, que sujeita a redução o vencimento mensal ilíquido dos titulares dos cargos políticos, nada prevendo quanto à eventual redução das despesas de representação.

A CMB refere ainda que, após a entrada em vigor das LOE de 2011 a 2013²⁸, apenas tinha obrigação de reduzir os vencimentos e restantes abonos, nos termos do previsto nesses diplomas, mantendo

²⁵ O mandato autárquico concluiu-se no MB em 14/10/2013.

²⁶ Nesse apuramento já tivemos em consideração as correções às reduções remuneratórias resultantes das LOE de 2011 a 2013.

²⁷ Foram repostos as diferenças referentes aos meses de junho, julho e subsídio de férias de 2010.

²⁸ Leis n.ºs 55-A/2010, de 31 de dezembro, 64-B/2011, de 30 de dezembro, e 66-B/2012 de 31 de dezembro.

Figura 4 – Diferenças remuneratórias relativas às reduções das LOE de 2011/2012

N.º Mec.	Cargo	2011	2012	SOMA
219	Técnico Superior	12,04		12,04
248	Técnico Superior	12,04		12,04
437	Especialista Informática	- 68,73	- 39,54	- 108,27
500	Especialista Informática	- 142,39		- 142,39
611	Técnico Superior	- 85,79	- 23,38	- 109,17
612	Técnico Superior	- 39,80	- 26,36	- 66,16
624	Técnico Superior	- 52,32	- 46,87	- 99,19
362	Chefe de Divisão	12,94		12,94
TOTAL A REPOR PELO TRABALHADOR		389,03	136,15	525,18
TOTAL A PAGAR PELA AUTARQUIA		37,02	0	37,02

Obs: Os valores positivos são a pagar pela autarquia e os negativos a repor pelos trabalhadores.

Fonte: Folhas de remunerações e informação dos RH

(Anexo 5)

Relativamente às diferenças remuneratórias atrás apresentadas, os serviços da autarquia local consideram tratar-se de erros materiais ou contabilísticos (erros informáticos), cuja reposição é suscetível de relevação, nos termos do artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, pela Câmara Municipal, em vez do Ministro das Finanças, uma vez que aquele diploma, não sendo aplicável diretamente à Administração Local, é-o, em seu entender, por via da integração de lacunas, nos termos do artigo 10.º do Código Civil.

Sobre este aspeto, parece-nos ajustada a interpretação no sentido da aplicação por analogia do disposto no citado DL n.º 155/92 à Administração Local. Suscita-nos, contudo, sérias reservas a extensão, por essa via, à Câmara Municipal da competência atribuída ao Ministro das Finanças para, em casos excecionais, devidamente justificados, determinar a relevação, total ou parcial, das quantias recebidas (artigo 39.º). Com efeito, a competência, entendida como o complexo de poderes funcionais conferido por lei a um órgão para o desempenho das atribuições da respetiva pessoa coletiva, não se presume, tem que resultar da lei (princípio da legalidade da competência). Ora, a referida competência para relevação da obrigação de reposição de verbas indevidamente recebidas está prevista apenas para o Ministro das Finanças, não existindo norma que confira tal competência à Câmara Municipal.

Sem prejuízo do ora referido, saliente-se que a obrigação de reposição de verbas, nos termos do artigo 35.º do citado DL n.º 155/92, já se encontra prescrita, relativamente aos anos de 2010 e 2011, por decurso do prazo legal de 5 anos (artigo 40.º), subsistindo apenas a obrigação de reposição de 136,15 euros do ano de 2012.

(Anexo 9)

2.1.5. Abonos variáveis e eventuais

a) Trabalho extraordinário

No triénio 2010/2012, a despesa com trabalho extraordinário registou uma redução de 43%, ao passar

de 138 418,36 euros, em 2010, para 78 817,49 euros, em 2012, tendo sido de 132 109,54 euros, em 2011.

De acordo com os respetivos mapas de trabalho extraordinário, o número de horas deste tipo de trabalho³⁴ ultrapassou o legalmente permitido, no conjunto dos trabalhadores, em 444,5 horas, em 2010, e 589 horas, em 2012.

Nos testes realizados, o recurso ao trabalho fora do período normal revestiu natureza excecional (realizou-se quase sempre em dia de descanso), e respeitou, em termos de retribuição, as condições enumeradas nos artigos 158º a 161º e 212º da Lei nº 59/2008, de 11 de setembro, que aprovou o RCTFP e, nos casos em que foi excedido o limite legal do n.º de horas extraordinárias, essa ultrapassagem encontrava-se devidamente justificada, nos termos legais.

Com efeito, o trabalho extraordinário, por norma:

- ✓ Não excedeu as duas horas diárias, em dia normal de trabalho nem as sete horas, em dias de descanso semanal obrigatório ou complementar e nos feriados;
- ✓ Quando ultrapassou as 150 horas anuais³⁵, tal ocorreu apenas em relação a alguns assistentes operacionais³⁶, nos termos da alínea a), do nº 2, do citado artigo 161º, devido a ocorrências imprevistas;
- ✓ Foi fundamentado e reconhecido como imprescindível³⁷; e
- ✓ O limite da remuneração com trabalho extraordinário (60% da remuneração base do trabalhador), estabelecido no artigo 161.º, n.º 2 do RCTFP foi respeitado, tanto mais que a aplicação informática está parametrizada para não deixar processar o pagamento mensal de trabalho extraordinário acima daquele limite.

b) Ajudas de custo e subsídio de transporte

No triénio 2010/2012, o valor de ajudas de custo³⁸ diminuiu cerca de 37% (de 60 653 euros, em 2010, passou para 38 411 euros, em 2012).

(Anexo 2)

³⁴ Inclui o prestado em dia normal de trabalho e em dias de descanso semanal e feriados (artigos 158º e seguintes da Lei 59/2008, de 11 de setembro, que aprovou o regime jurídico do contrato de trabalho em funções públicas (RCTFP).

³⁵ Apesar deste limite poder ser alargado até 200 horas por ano, por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho. Aquele limite (100 h) foi alargado para 150 horas, a partir de 29/09/2009, com a publicação do Acordo Coletivo nº 1/2009 (DR, 2ª Série, nº 188, de 28/09/2009), aos trabalhadores sindicalizados nas estruturas que assinaram esse Acordo, e, a partir de 03/03/2010, a todos os trabalhadores não sindicalizados, por força da publicação do Regulamento de Extensão nº 1-A/2010 (DR n.º 42, 2ª Série, de 02/03/2010).

³⁶ Trabalhadores do setor do abastecimento de água (16) e do saneamento (9).

³⁷ Relevando-se, assim, demonstrada a regularização da insuficiência detetada em inspeção ordinária anterior (Proc. n.º 180100-IO/2009).

³⁸ Esta matéria está regulamentada pelo DL n.º 192/95, de 28 de julho (que regula o abono de ajudas de custo ao estrangeiro) e pelo DL n.º 106/98, de 24 de abril (que disciplina o abono de ajudas de custo e transporte do pessoal da Administração Pública, quando deslocado em serviço público em território nacional). Atente-se ainda no artigo 4.º do DL n.º 137/2010, de 28 de dezembro, sobre a redução do valor das ajudas de custo e do subsídio de transporte, que foi aplicada na CMB.

Em função dos testes substantivos realizados³⁹, concluiu-se que, em matéria de ajudas de custo e de subsídios de transporte, foi observado, em regra, o disposto nos DL n.ºs 106/98, de 24 de abril, 192/95, de 28 julho, e 137/2010, de 28 de dezembro.

Porém, no processamento de ajudas de custo relativas a deslocações diárias ao estrangeiro/transfronteiriças, o seu processamento foi efetuado como se fossem deslocações por dias sucessivos, já que o DL n.º 192/95 não prevê expressamente o abono nas deslocações diárias.

Assim, embora o Município não estivesse abrangido pelas instruções constantes do Ofício-Circular Conjunto n.º 1/2003, da DGO e DGAP, de acordo com o qual nessas deslocações, haveria lugar, apenas, a 30% da ajuda de custo diária, em vez de 100%, ao não regulamentar as deslocações diárias ao estrangeiro, no contexto do quadro legal das deslocações por dias sucessivos, realizou despesas superiores (777,23 euros⁴⁰) às que resultariam de um enquadramento idêntico ao estabelecido no referido Ofício-Circular, que lhe competia promover:

Figura 5 – Abono indevido de ajudas de custo – 2010/2012

Eleito Local		Deslocações por dias sucessivos ao estrangeiro	Deslocações diárias transfronteiriças			TOTAL
N.º Mec.	Cargo		2010	2010	2011	
306	Presidente CMB	8,54	208,48	104,24		321,26
2059	Vereador a tempo inteiro		168,07	104,24		272,31
2126	Vereador a tempo inteiro		104,24			104,24
601	Técnico Superior				87,66	87,96
TOTAL A REPOR		8,54	480,79	208,48	87,66	785,77

Fonte: Boletins de ajudas de custo e transportes

(Anexo 6)

No contraditório, a CMB refere que, em matéria de ajudas de custo e subsídio de transporte, foi aplicado o disposto no Decreto-Lei nº 137/2010, de 28 de dezembro, que, nos termos dos n.ºs 1 e 3 do seu artigo 2.º, alterou o artigo 1º do citado Decreto-Lei nº 192/95 e estabeleceu que o disposto neste preceito tem natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normas de sentido contrário.

³⁹ Que abrangeram o universo dos trabalhadores/eleitos locais, cujas remunerações foram objeto de reduções remuneratórias, tendo a amostra incluído os boletins de ajudas de custo referentes aos meses de janeiro a março de 2010 a 2012 e de novembro e dezembro de 2010.

⁴⁰ A que acrescem 8,54 euros, referentes a subsídio de refeição que não foi deduzido.

Sobre este aspeto, esclarecemos apenas que a imperatividade da alteração efetuada pelo DL n.º 137/2010 ao artigo 1.º dos Decretos-Lei n.ºs 106/98 e 192/95 (estabelecem o regime de abono de ajudas de custo e subsídio de transporte por motivos de deslocação em serviço público dos trabalhadores que exercem funções públicas, respetivamente, em território nacional e ao estrangeiro e no estrangeiro) tem a ver apenas com o sentido das modificações introduzidas, que visaram clarificar o âmbito de aplicação subjetivo daqueles diplomas e aplicar a redução dos valores das ajudas de custo e do subsídio de transporte a todos os trabalhadores que exercem funções públicas, sendo, em relação a esses aspetos, imperativas.

Acrescentaram ainda os serviços da CMB que desconheciam o teor do mencionado Ofício Circular Conjunto, subscrito por dois Diretores Gerais da Administração Central, que nada refere quanto ao seu âmbito de aplicação nem se foi proferido no uso de competências próprias ou delegadas.

A propósito da situação exposta, importa referir que a orientação constante do citado Ofício-Circular Conjunto, apesar de não ser vinculativa para os Municípios, visa regular, dentro da Administração Central, as deslocações diárias ao estrangeiro, nomeadamente ao território espanhol, uma vez que essas deslocações não se encontram expressamente previstas, quer no DL n.º 106/98, de 24 de abril, quer no citado DL n.º 192/95⁴¹.

Sem prejuízo disso, a CMB deveria ter regulado essa situação, tendo em conta os princípios da boa gestão dos dinheiros públicos e o quadro enformador das deslocações ao estrangeiro por dias sucessivos, acolhendo o regime adotado na Administração Central, de modo a assegurar-se um regime idêntico dentro da Administração Pública.

Quanto à reposição das verbas abonadas, saliente-se que, em relação aos anos de 2010 e 2011, a eventual obrigação da sua reposição já se encontra prescrita (art.º 40.º do DL n.º 155/92, de 22 de julho) e que, no caso das diferenças apuradas em 2012, não se justifica a sua reposição, por falta de enquadramento regulamentar da situação pelo Município e tendo em conta o montante em questão (87,66 euros), sem prejuízo do Município dever suprir essa omissão, como referimos atrás.

(Anexo 9)

c) Abono para falhas

De acordo com os testes efetuados, no triénio 2010/2012, à despesa referente a abonos para falhas, verificámos que a CMB processou este suplemento remuneratório, no valor de 86,29 euros, a 35 trabalhadores⁴², que exerceram funções de cobrança, manuseamento e guarda de valores e numerário, exceto no que se refere à tesoureira, em que aquele abono foi de 119,81 euros⁴³.

⁴¹ A omissão do DL n.º 106/98 sobre o regime das deslocações diárias ao estrangeiro mantém-se, apesar das alterações introduzidas ao seu artigo 1.º terem natureza imperativa sobre quaisquer outros regimes excecionais que existiam noutras entidades públicas (v.g. empresas públicas).

⁴² O número de trabalhadores é elevado devido à grande quantidade de motoristas cobradores dos transportes públicos do Município.

⁴³ Fixado no nº 9 da citada Portaria nº 1553-D/2008, de 31 de dezembro, aplicável por força da revogação do artigo 17º do DL 247/87, o direito ao abono para falhas dos trabalhadores das autarquias locais passou a ser regulado pelo DL n.º 4/89, de 6 de janeiro, na redação dada pelo DL n.º 276/98, de 11 de setembro, e artigo 24º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, que

De referir que o abono para falhas foi objeto de despacho autorizador do PCM e abrangeu apenas trabalhadores que reuniam os requisitos legais para o respetivo reconhecimento.

O abono para falhas foi, porém, indevidamente pago nos períodos de gozo de férias e em que se registaram faltas dos trabalhadores abrangidos, totalizando 15 259,89 euros, uma vez que o direito àquele abono pressupõe o exercício efetivo das funções que fundamentam a sua atribuição e é reversível diariamente a favor dos trabalhadores que a ele tenham direito e distribuído na proporção do tempo de serviço prestado no exercício das funções (artigo 5.º, n.º 1, do DL n.º 4/89, de 6 de janeiro).

(Anexo 7).

A autarquia local referiu no contraditório que, estando em causa atos de processamento de remunerações (em sentido amplo, abrangendo os suplementos remuneratórios, como o abono para falhas), que são constitutivos de direitos, aqueles atos já estão firmados na ordem jurídica, por decurso do prazo de um ano, previsto no artigo 141.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo (CPA)⁴⁴, para a sua revogação com fundamento em invalidade, em consagração dos princípios da legalidade, da segurança jurídica e da proteção da confiança dos particulares de boa-fé.

Contudo, a autarquia local, em matéria de reposição de dinheiros públicos, deverá observar, o prazo de 5 anos a contar do seu recebimento, nos termos previstos no artigo 40º do DL n.º 155/92, de 22 de julho, com a redação dada pelo artigo 77.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro, por o despacho a ordenar a reposição dentro daquele prazo não violar o artigo 141.º do CPA, atento o disposto no n.º 3 do citado artigo 40.º, conforme acórdão de uniformização de jurisprudência n.º 4/2009, do Pleno da 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo, de 05/06/2008 (publicado no DR, I Série, n.º 199, de 14 de outubro de 2009). Justifica-se, assim, a necessidade de promoção da reposição das verbas abonadas indevidamente em 2012, no montante de 4 801,21 euros, por parte da CMB.

(Anexo 9)

2.1.6. Contribuições da entidade, descontos obrigatórios e retenções na fonte

De acordo com os testes realizados⁴⁵, as contribuições para a Caixa Geral de Aposentações (CGA), Segurança Social (SS) e Assistência na Doença aos Servidores do Estado (ADSE) e os descontos obrigatórios⁴⁶ (CGA, SS e ADSE) foram corretamente efetuados, tendo os respetivos prazos legais de pagamento sido cumpridos. Contudo, a transferência das verbas relativas aos descontos para a ADSE e o envio do ficheiro até ao dia do pagamento das remunerações não era efetuado⁴⁷, situação que foi corrigida a partir de outubro de 2013.

estabelece que “O montante pecuniário do abono para falhas é o que se encontra fixado na portaria a que se refere o n.º 2 do artigo 68º da LVCR”. Esta matéria viria a ser regulamentada pelo Despacho n.º 15409/2009, de 30 de junho, do Ministro de Estado e das Finanças.

⁴⁴ Aprovado pelo DL n.º 442/91 de 15 de novembro, com a alteração introduzida pelo Decreto Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro, à data.

⁴⁵ Relativamente à amostra analisada (meses de janeiro, fevereiro e março dos anos de 2011 e 2012).

⁴⁶ Cfr. o disposto nos artigos 77º e seguintes da LVCR.

⁴⁷ Despacho n.º 1452/2011, do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento.

2.1.7. Controlo público da riqueza dos titulares de cargos políticos

De acordo com os elementos disponibilizados, os eleitos locais da Câmara Municipal, em regime de permanência, cumpriram a obrigação legal de apresentar no Tribunal Constitucional, no prazo de 60 dias, contado da data do início do exercício das respetivas funções, a declaração dos seus rendimentos, bem como do seu património e cargos sociais⁴⁸.

2.1.8. Acumulação de funções

a) Por eleitos locais

Segundo os testes realizados, os eleitos locais, em regime de permanência, não acumularam, no período compreendido entre janeiro de 2010 e dezembro de 2012, o exercício de funções na Câmara Municipal com outras atividades e/ou rendimentos em outras funções públicas ou privadas.

Das verificações efetuadas e da informação prestada pelos RH, na CMB também não havia eleitos locais⁴⁹ aposentados a acumularem funções públicas, nem a percepção de pensão com qualquer outra remuneração.

b) Por trabalhadores

Os quatro trabalhadores que estiveram autorizados (ao longo de vários anos) a acumular funções públicas com funções privadas, viram as respetivas autorizações revogadas por despacho do PCM de 13/11/2013⁵⁰, com fundamento na entrada em vigor do novo quadro legal⁵¹.

2.1.9. Fiabilidade da Informação enviada à DGAL

No âmbito da obrigação de comunicação periódica⁵²⁻⁵³ à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) de informação, para efeitos de acompanhamento da evolução das despesas com pessoal, verificou-se cumprimento atempado e fidedigno da informação prestada⁵⁴.

A autarquia enviou também à DGAL os balanços sociais de 2011 a 2015, com publicitação dos mesmos no site www.cm-braganca.pt/.

⁴⁸ Nos termos estabelecidos no artigo 1º, e na al. f) do nº 2 do artigo 1º e no nº 1 do artigo 10º da Lei n.º 4/83, de 2 de abril (define o controlo público da riqueza dos titulares de cargos públicos, entretanto alterada, entre outras, pela Lei 25/95, de 18 de agosto, e, mais recentemente, pela Lei 38/2010, de 2 de setembro), e da Lei n.º 4/93, de 26 de agosto (estabelece o regime jurídico das incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs, 39-B/94 de 27 de dezembro, 28/95 de 18 de agosto, 12/96 de 18 de abril, 42/96, de 31 de agosto e 12/98 de 24 de fevereiro, que ripristinou a redação originária do artigo 6º e alterou o nº 1 do artigo 4º).

⁴⁹ Com exceção do PCM que está com a pensão da CGA suspensa.

⁵⁰ Já no decurso da presente auditoria.

⁵¹ Lei nº 34/2010 de 2 de setembro.

⁵² Trimestral até junho de 2010 e mensal a partir de julho de 2010. Esta última periodicidade foi estabelecida pelo nº 6, do artigo 10º da Lei nº 12-A/2010, de 30 de junho (cfr. ainda o disposto no nº 4, do artigo 20º desta lei).

⁵³ Através do Sistema de Informação da Administração Local ou do Sistema Integrado de Informação da Administração Local, consoante a informação em causa respeite a junho de 2010 ou a data posterior, sendo a partir dos dados constantes dessas aplicações que a DGAL acompanha a evolução das despesas com pessoal realizada pelos municípios.

⁵⁴ A amostra da informação enviada à DGAL correspondeu aos últimos 3 meses do triénio 2010/2012.

2.2. Contratação Pública

2.2.1. Competências

No âmbito da contratação pública e de acordo com os atos de delegação de competências, a CMB delegou⁵⁵ no seu Presidente a competência para adjudicação de obras públicas até ao limite de 300 000 euros.

Na mesma deliberação, foram, ainda, delegadas no Presidente da CMB, as competências previstas no DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que aprovou o CCP.

A responsabilidade pela promoção dos procedimentos prévios (ajustes diretos/concursos) tendentes à formação de contratos de empreitadas de obras públicas e de aquisição de bens e serviços encontrava-se, atribuída, respetivamente, ao Departamento de Serviços e Obras Municipais (DSOM) e ao Departamento de Administração Geral e Financeiro (DAGF).

2.2.2. Procedimentos pré-contratuais

a) Empreitadas de obras públicas

Realizaram-se, no triénio de 2010/2012, 76 procedimentos (25 concursos públicos e 51 ajustes diretos), com vista à contratação e realização de empreitadas de obras públicas, cujo valor total ascendeu a 23 387 585 euros, o que corresponde a 65% da despesa de capital e a 22% da despesa total do Município no mesmo período, conforme figura seguinte:

Figura 6 – Empreitadas de obras públicas

Procedimento	N.º de Processos	%	Adjudicações (€)	%	Despesa Total (2010/2012)	Despesa de Capital (2010/2012)
I) Concurso Público	25	33%	21 290 760	91%		
II) Ajuste Direto	51	67%	2 096 825	9%		
TOTAL	76	100%	23 387 585	100%	106 767 994	35 803 933

Fonte: Listagens fornecidas pelos serviços

A modalidade adotada nos procedimentos, em razão do valor contratual, foi, maioritariamente, a do ajuste direto, correspondente a 51 adjudicações, mas que representaram apenas 9% da despesa contratada, pois os restantes 91% da despesa foram precedidos de concurso público, referentes a 25 procedimentos.

No que concerne à distribuição das empreitadas por empreiteiro/adjudicatário, verifica-se que não houve mais do que uma adjudicação a cada empreiteiro, pelo que ficou prejudicada a verificação da observância do impedimento legal em convidar a mesma entidade (artigo 113º, nº 2 do CCP).

⁵⁵ Nos termos do artigo 29º, nº 2 do DL n.º 197/99, de 8 de junho, no seu Presidente, de acordo com a deliberação de 12/11/2009.

b) Aquisição de bens e serviços

Dos 164 procedimentos relativos a aquisição de serviços, de valor superior a 5 000 euros⁵⁶, no montante global de 9 762 957 euros, 15%, envolvendo 70% desta despesa, foram precedidos de concurso público, enquanto os restantes 85%, representando 30% da despesa, foram adjudicados na sequência de ajuste direto, conforme figura seguinte:

Figura 7 - Despesa com aquisições de serviços

Procedimento	Aquisições de bens				Aquisições de serviços			
	N.º	%	Valor	%	N.º	%	Valor	%
I) Concurso Público	0	0%	0	0%	24	15%	6 804 841	70%
II) Ajuste Direto	60	100%	1 871 760	100%	140	85%	2.958. 116	30%
TOTAL	60	100%	1 871 760	100%	164	100%	9 762 957	100%

Fonte: Listagens fornecidas pelos serviços

Por sua vez, das 60 aquisições de bens superiores a 5 000 euros, representando uma despesa global de 1 871 760 euros, nenhuma foi precedida de concurso público, por o seu valor ser inferior a 75 000 euros, tendo sido todas elas objeto de ajuste direto.

O procedimento mais adotado nas aquisições de serviços de valor superior a 5 000 euros foi o ajuste direto (regime geral), com base no valor contratual (alínea a), do nº 1, do artigo 20º, do CCP), com 10 procedimentos auditados, tendo sido adotada a opção pelo ajuste direto fundamentada com critérios materiais apenas uma vez⁵⁷, tendo sido 5 adjudicados por concurso público, 3 dos quais internacionais, enquanto nas aquisições de bens, o único procedimento adotado foi o ajuste direto (regime geral), com base no valor contratual (alínea a), do nº 1, do artigo 20º, do CCP), pois não foi efetuada qualquer aquisição ao abrigo de critérios materiais.

2.2.3. Execução física e financeira das empreitadas de obras públicas

As empreitadas de obras públicas analisadas encontravam-se concluídas e foram objeto de receção provisória por parte do Município.

Com exceção da empreitada “Execução da Rede de Saneamento Básico na EN 308”, em que foi antecipada a sua conclusão em dois terços do prazo de execução, na sua maioria, foram largamente ultrapassados os prazos contratuais, cujos atrasos variaram entre 15 dias e 10 meses, sem que tenham sido aplicadas pela CMB quaisquer multas ou haja evidência da fundamentação para a sua não aplicação.

⁵⁶ Não incluindo, pois, os ajustes diretos simplificados, cuja despesa no período auditado se cifrou em 116 722 euros.

⁵⁷ Na “Elaboração do Projeto de Adaptação do Edifício Contíguo ao CAC, para o Espaço de Memória Judaica em Bragança e Loja do Turismo”, da autoria do Arquiteto

Nas empreitadas analisadas no triénio 2010/2012, não foram executados trabalhos adicionais (*trabalhos a mais* ou *erros e omissões do projeto*), tendo havido nalgumas empreitadas trabalhos a menos de reduzidos montantes.

As empreitadas analisadas tiveram um grau de realização financeira de 100% e o prazo de pagamento⁵⁸ foi observado, em regra, salvo num caso, em que se registou uma antecipação de 44 dias, e noutro, em que o atraso foi de 74 dias.

As empreitadas sujeitas a visto do Tribunal de Contas viram os seus contratos visados.

A fiscalização das obras não era acompanhada de formalização escrita das diversas contingências verificadas, facto comum às empreitadas analisadas. Com efeito, não há evidência de relatórios, autos ou atas de reunião entre os responsáveis pela fiscalização e pela direção técnica da obra ou representante do empreiteiro⁵⁹. Os únicos elementos formais subsequentes à consignação da obra, constantes dos processos das empreitadas, eram os autos de medição e excecionalmente informações sobre circunstancialismos ocorridos em obra e reproduções fotográficas do seu desenvolvimento⁶⁰.

No contraditório, a autarquia local apresentou evidência de terem sido dadas orientações, aprovadas por despacho do PCM⁶¹, no sentido de os trabalhadores nomeados como responsáveis pela fiscalização das empreitadas de obras públicas promoverem, no final das mesmas, à formalização de todos os resultados das ações de fiscalização, através de fotocópia digital a arquivar no respetivo processo administrativo.

(Anexo 9)

2.2.4. Contratação e execução das aquisições de bens e serviços

A abertura dos procedimentos de contratação pública de serviços não foi precedida da emissão de parecer prévio vinculativo por parte da Câmara Municipal, nos anos de 2011 e 2012, situação que foi, contudo, corrigida "*a posteriori*" pela CMB, através de deliberação de 25/11/2013, embora o parecer devesse ter sido emitido antes da abertura dos procedimentos, sob pena de nulidade dos contratos (n.º 2 do artigo 22º e ss. da LOE de 2011, n.º 4 do artigo 26º e ss. da LOE de 2012).

Considerando, porém, que os efeitos dos contratos já se produziram e que a CMB promoveu, de imediato, a ratificação das adjudicações, não se justifica, a nosso ver, a participação desta situação ao Ministério Público junto do Tribunal Administrativo e Fiscal competente, tendo em vista a declaração da nulidade dos referidos contratos, nem ao Tribunal de Contas, para efeitos de eventual responsabilidade financeira.

⁵⁸ Considerando a data do registo de entrada da fatura nos serviços da autarquia e o prazo contratual de 30 dias (apenas 1 empreitada tem prazo de pagamento de 60 dias).

⁵⁹ Com exceção de uma aquisição de serviços para acompanhamento e fiscalização da empreitada de "Reconversão Urbanística da zona do Forte de S. João de Deus e remodelação dos edifícios da sede do Município".

⁶⁰ Esta omissão é desconforme aos artigos 303º e seguintes do CCP, relativos aos poderes de fiscalização da entidade pública, em particular, ao artigo 305º, n.º 3.

⁶¹ Ordem de Serviço n.º 2/2016, de 17 de outubro.

Foi dado cumprimento à obrigação de redução do valor das prestações de serviços constante do artigo 26º da LOE de 2012, aplicável por força do artigo 19º da LOE de 2011.

Dos 21 contratos de aquisição de bens e serviços, de valor superior a 5 000 euros, incluídos na amostra, encontravam-se todos executados fisicamente, à data da auditoria, com exceção da única avença existente – “*Prestação de Serviços Jurídicos*” – celebrada em 16 de maio de 2012.

Os prazos contratuais de pagamento dos contratos incluídos na amostra variaram entre 30 ou 60 dias, tendo sido cumpridos, em regra, salvo num caso em que foi excedido em 64 dias.

2.3. Sistema de Controlo Interno

A autarquia dispõe de Regulamento de Controlo Interno, aprovado por deliberação camarária de 2 de dezembro de 2002.

Da análise desse Regulamento, conclui-se que o mesmo era muito genérico, não contemplando normas específicas nas áreas dos Recursos Humanos e da Contratação Pública, pois limita-se a reproduzir as normas do POCAL. Acresce que, à data da auditoria, já se encontrava desatualizado, face à estrutura orgânica então em vigor no Município.

As situações já descritas neste relatório – *vd. itens 2.1.3., 2.1.4, 2.1.5. b) e c), 2.2.3.*), bem como as que apresentamos, de seguida, são reveladoras das fragilidades do sistema de controlo interno instituído na autarquia e de uma deficiente articulação entre os serviços de Recursos Humanos e de Contratação Pública com o serviço de Contabilidade:

a) Na área dos recursos humanos

- ✓ A Contabilidade não informava o Serviço de Recursos Humanos (RH) das situações que implicavam alterações nos abonos a pagar, designadamente, no caso de eleitos locais com faturas de almoços pagos ao serviço do Município, omissão que foi corrigida no decurso da auditoria.

b) Na área da contratação pública

- ✓ As faturas não eram devolvidas aos fornecedores quando continham incorreções ou os serviços contratados ainda não se encontravam totalmente executados;
- ✓ Ausência de evidência de fundamentação adequada da escolha das entidades a consultar, na adoção do procedimento de ajuste direto;
- ✓ A prática dos serviços revelou fragilidades diversas no controlo das existências do armazém afeto às oficinas de reparação-auto da responsabilidade do Departamento de Administração Geral e Financeiro;
- ✓ Não está assegurada a segregação de funções entre quem realiza o manuseamento físico das existências e quem efetua as operações de registo.

No contraditório, a autarquia local reconheceu as fragilidades apontadas ao Regulamento de Controlo

Interno, tendo sido dadas instruções, por despacho do PCM⁶², para a constituição de uma equipa de trabalho para promover a revisão da Norma de Controlo Interno até ao final do 1º semestre de 2017.

(Anexo 9)

2.4. Plano de Prevenção e Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

A Câmara Municipal aprovou, em 28 de dezembro de 2009, o Plano de Prevenção e Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC), que foi divulgado interna e externamente e enviado, nos termos previstos, às diversas entidades, incluindo a IGF.

Com o objetivo de prevenir os riscos de corrupção, foi previsto um conjunto de medidas específicas em cada uma das áreas auditadas, das quais destacamos no âmbito dos recursos humanos e da contratação pública:

- ✓ A criação de um elenco de critérios objetivos de seleção de candidatos, para adequada fundamentação das decisões de contratar;
- ✓ A mudança frequente dos elementos que compõem os diversos tipos de júris, assim como a definição de critérios claros de seleção nos concursos;
- ✓ A consulta a vários fornecedores nos ajustes diretos e um reforço de informatização integrada nas áreas contabilísticas, de pessoal e património; e
- ✓ A exigência de entrega obrigatória de declaração no caso de impedimento em procedimento.

Embora o Plano indique os responsáveis pela implementação das medidas nele previstas, não foi objeto de monitorização, nem foram elaborados relatórios sobre a sua aplicação. Também não foi objeto de qualquer revisão, apesar de estar desajustado da nova orgânica municipal e estar prevista a calendarização para a sua revisão, que não foi observada.

(Anexo 8)

No contraditório, a autarquia local reconheceu a desatualização do PGRCIC, tendo o PCM determinado a atualização do PGRCIC até ao final do 1º trimestre de 2017 por equipa designada para o efeito.

(Anexo 9)

⁶² De 17 de outubro de 2016.

3. CONCLUSÕES

3.1. Recursos Humanos

C1. As despesas com pessoal no quinquénio 2011/2015, no montante de 32,8 M€, representaram 21% da despesa total municipal e registaram um decréscimo de 2,5%. Aquelas despesas estão distribuídas por remunerações certas e permanentes (76%), segurança social (20,5%) e abonos variáveis e eventuais (3,5%) - *vd. item 2.1.1.*

C2. Contrariamente às despesas com remunerações certas e permanentes, que foram reduzidas em 7%, as despesas com abonos variáveis e eventuais e com a segurança social, tiveram um acréscimo respetivamente de 2,4% e 12%, entre 2011 e 2015 - *vd. item 2.1.1.*

C3. O número de trabalhadores, entre 2011 e 2015, diminuiu 7% (-25), tendo sido observadas as reduções previstas nas LOE de 2011 e 2012 - *vd. item 2.1.2.*

C4. Não foram discriminadas, nas respetivas rubricas orçamentais da classificação económica da despesa, as verbas destinadas a novos recrutamentos e a alterações de posicionamento remuneratório, sendo incluídas indevidamente nas rubricas “01.01.03. Pessoal dos Quadros – Regime da Função Pública” e “01.01.06. Pessoal Contratado a Termo” - *vd. item 2.1.2.*

C5. Entre junho de 2010 e outubro de 2013, foram incorretamente abonadas as despesas de representação e o subsídio mensal dos eleitos locais em regime de permanência, de que resultou o pagamento indevido de 3 674,1 euros, dos quais foram repostos, no decurso da auditoria, 1 751,34 euros relativos ao subsídio mensal. Dos restantes 1 922,76 euros, referentes a despesas de representação, apenas é viável a cobrança de 963,34 euros, relativos ao ano de 2012, face ao decurso do prazo de prescrição (5 anos) para reposição das verbas abonadas indevidamente - *vd. item 2.1.4.*

C6. Na aplicação das reduções remuneratórias, nos termos das LOE de 2011 e 2012, registaram-se pequenas incorreções, em prejuízo, nuns casos, do Município (525 euros) e, noutros, dos trabalhadores (37 euros), cuja regularização apenas é possível, contudo, em relação a 136,15 euros, em face do decurso do prazo legal de 5 anos para reposição das verbas abonadas indevidamente - *vd. item 2.1.4.*

C7. Os Serviços da autarquia local processaram as ajudas de custo relativas a deslocações diárias ao estrangeiro/transfronteiriças, nos termos previstos no DL n.º 192/95, como se estivessemos perante deslocações por dias sucessivos, pois a CMB não regulamentou internamente essa situação, contrariamente ao verificado nos Serviços da Administração Central, através do Ofício-Circular Conjunto n.º 1/2003, da Direção-Geral do Orçamento e da então Direção-Geral da Administração Pública - *vd. alínea b) do item 2.1.5.*

C8. A autarquia local pagou indevidamente abono para falhas nos períodos de férias e de faltas dos trabalhadores, no montante global de 15 259,89 euros, com referência aos anos de 2010 a 2012, tendo

esse procedimento sido corrigido em 2013, depois de alertados os Serviços do Município para essa ilegalidade, no decurso da auditoria.

Daquele montante apenas é possível a reposição de 4 801,21 euros, tendo em conta o prazo de prescrição de 5 anos - *vd. alínea c), do item 2.1.5.*

3.2. Contratação Pública

C9. A contratação de aquisição de serviços, em 2011 e 2012, não foi precedida da emissão de parecer prévio vinculativo da Câmara Municipal, omissão que foi corrigida "*a posteriori*", com a ratificação das respetivas adjudicações - *vd. item 2.2.4.*

C10. Os prazos de execução da maioria das empreitadas de obras públicas foram ultrapassados, sem que a CMB tivesse aplicado quaisquer multas por incumprimento dos prazos contratuais, nem haja evidência da fundamentação dessa omissão - *vd. item 2.2.3.*

C11. Não se registaram trabalhos a mais nas empreitadas analisadas e os trabalhos a menos foram de montantes irrelevantes no valor global das obras - *vd. item 2.2.3.*

C12. Não há evidência dos resultados da fiscalização das empreitadas de obras públicas, o que suscita dúvidas quanto à sua efetividade, eficácia, qualidade, embora não tenha havido a execução de trabalhos a mais - *vd. item 2.2.3.*

3.3. Controlo Interno

C13. O Regulamento de Controlo Interno, de 2002, não contemplava normas específicas nas áreas dos Recursos Humanos e da Contratação Pública, pois limitava-se a reproduzir as normas do POCAL e encontrava-se desatualizado, face à estrutura orgânica do Município, em vigor à data da auditoria, e às alterações legislativas ocorridas - *vd. item 2.3.*

C14. Foram detetadas diversas situações reveladoras de fragilidades do sistema de controlo interno instituído na autarquia, designadamente, para além das identificadas nas conclusões constantes do ponto 3.1.C4. a C8. e 3.2.C9. a C12 - *vd. item 2.3:*

- ✓ Ausência de evidência de fundamentação adequada da escolha das entidades a consultar, na adoção do procedimento por ajuste direto;
- ✓ Deficiente controlo das existências do armazém afeto à oficina de reparação-auto da responsabilidade do Departamento de Administração Geral e Financeiro;
- ✓ Ausência de segregação de funções entre quem realiza o manuseamento físico das existências e quem efetua as operações de registo.

C15. Embora o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas indique os responsáveis pela implementação das medidas aí previstas, não foi objeto de monitorização, nem foram elaborados relatórios sobre a sua aplicação. Também não foi objeto de qualquer revisão, apesar de estar desajustado da nova orgânica municipal e estar prevista a calendarização para a sua revisão, que não foi observada - *vd. item 2.4.*

4. RECOMENDAÇÕES

Na sequência das conclusões anteriores, recomendamos à Câmara Municipal de Bragança:

- R1.** Que promova a reposição das verbas abonadas indevidamente aos eleitos locais e trabalhadores, informando a IGF das diligências adotadas nesse sentido e dos resultados obtidos - *vd. pontos 3.C5., C6 e C8.*
- R2.** Que, no âmbito da boa gestão dos dinheiros públicos, diligencie a regulamentação do abono de ajudas de custo nas deslocações diárias ao estrangeiro, em termos idênticos aos do Ofício-Circular Conjunto n.º 1/2003, da Direção-Geral do Orçamento e da então Direção-Geral, aplicável aos Serviços da Administração Central, por constituir uma prática de rigor e prossecução do interesse público - *vd. ponto 3.1.C7.*
- R3.** Que a contratação de aquisição de serviços, incluído avenças e tarefa, seja precedida da emissão de parecer prévio vinculativo sobre o cumprimento dos requisitos previstos nas LOE e na Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas, no caso de avenças e tarefas - *vd. ponto 3.2.C9.*
- R4.** Que, nas empreitadas de obras públicas, em caso de incumprimento dos prazos contratuais não imputáveis ao dono da obra, aplique as sanções previstas na lei ou fundamento, nos termos legais, a sua não aplicação - *vd. ponto 3.2.C10.*
- R5.** Que diligencie no sentido da formalização dos resultados das ações de fiscalização das empreitadas de obras públicas - *vd. ponto 3.2.C12.*
- R6.** Que promova a atualização/revisão da Norma de Controlo Interno de molde a serem supridas as fragilidades apontadas - *vd. pontos 3.3.C13 e 3.C14.*
- R7.** Que diligencie a adequação do PGRCIC à atual estrutura orgânica da autarquia local, bem como no sentido da sua monitorização sistemática e da elaboração de relatórios anuais sobre a sua aplicação - *vd. ponto 3.3.C15.*

5. PROPOSTAS

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

5.1. O envio do presente Relatório a S. E. o Secretário de Estado das Autarquias Locais, após homologação por S. E. o Secretário de Estado do Orçamento;

5.2. A remessa deste Relatório e dos Anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Bragança, com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de enviar cópia à Assembleia Municipal, nos termos da alínea o), do n.º 2, do artigo 35º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro;

5.3. Que a Câmara Municipal, no prazo de 60 dias, a contar da data da receção deste relatório, informe a IGF sobre o estado de implementação das recomendações efetuadas, juntando a respetiva evidência documental, nos termos previstos no artigo 22.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, de 5/04/2010, publicado no DR, 2ª série, de 12 de abril.

O presente trabalho foi realizado pela equipa constituída pelo Inspetor Vítor Manuel Ribeiro Pinto, sob a coordenação do Chefe de Equipa, António Manuel Moura F. Pega, que o subscrevem, e a direção do Chefe de Equipa em Direção de Projeto, Belmiro Augusto Morais.

À consideração superior

O Inspetor

Assinado por: **VÍTOR MANUEL RIBEIRO PINTO**

Num. de Identificação Civil: BI045803390

Data: 2016.12.15 15:23:36 GMT Standard Time

Localização: IGF



Chefe de Equipa

ANTÓNIO
MANUEL DE
MOURA
FERNANDES
PEGA
2016.12.15
14:40:00 Z

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Execução orçamental da despesa com pessoal e aquisições de serviços (2011/2015)
Anexo 2	Evolução das despesas com pessoal e aquisições de bens e serviços (2011/2015)
Anexo 3	Indicadores orçamentais (2011/2015)
Anexo 4	Cálculo das reduções remuneratórias – Leis nº 12-A/2010 e 47/2010
Anexo 5	Cálculo das reduções remuneratórias das LOE 2011, 2012 e 2013
Anexo 6	Cálculo das reposições em ajudas de custo
Anexo 7	Cálculo das reposições nos abonos para falhas
Anexo 8	Apreciação do Guião do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
Anexo 9	Contraditório institucional - Resposta da entidade auditada