



Tribunal de Contas

## Auditoria Orientada

*Suplementos remuneratórios e outros abonos na  
Administração Local*

## Relatório

N.º 19/2012 – 2ª Secção

**2012**

[PROC. 26/2010 – AUDIT]





## ÍNDICE

<b>Ficha Técnica .....</b>	<b>4</b>
<b>Relação de siglas.....</b>	<b>5</b>
<b>1. CONCLUSÕES.....</b>	<b>7</b>
<b>2. RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>11</b>
<b>3. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
3.1. Natureza, âmbito e objetivo .....	13
3.2. Metodologia .....	13
3.3. Colaboração.....	14
3.4. Breve apresentação das entidades.....	14
3.5. Contraditório .....	17
<b>4. DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA .....</b>	<b>19</b>
4.1. Trabalho Extraordinário.....	19
4.2. Subsídio de turno.....	30
4.3. Abono para falhas.....	33
4.4. Outros suplementos remuneratórios e abonos .....	40
4.4.1. Subsídios extraordinários .....	40
4.4.2. Pagamento por “férias não gozadas” a eleitos locais.....	42
4.4.3. Pagamento de refeições a eleitos locais.....	44
4.4.4. Comunicações móveis .....	46
4.4.5. Despesas com transporte de pessoal .....	48
4.4.6. Despesas com ADSE.....	51
4.4.7. Despesas complementares de saúde .....	54
4.5. Suplementos remuneratórios e outros abonos no SEL .....	55
<b>5. EMOLUMENTOS .....</b>	<b>60</b>
<b>6. DECISÃO .....</b>	<b>61</b>

### ANEXOS

## ÍNDICE DE QUADROS

<i>Quadro 1 – Dados demográficos e geográficos (2009)</i> .....	15
<i>Quadro 2 - Peso das despesas c/ pessoal nas despesas totais (2009)</i> .....	15
<i>Quadro 3 – SEL dos municípios auditados</i> .....	16
<i>Quadro 4 - Apreciação dos documentos de registo de HE</i> .....	23
<i>Quadro 5 – Titulares responsáveis pela realização da despesa sem autorização prévia (HE - Município de Faro)</i> .....	27
<i>Quadro 6 – Titulares responsáveis pelo pagamento (HE - Município de Faro)</i> .....	27
<i>Quadro 7 – Titulares responsáveis pela realização da despesa sem autorização prévia (Mun. da Figueira da Foz)</i> .....	27
<i>Quadro 8 – Titulares responsáveis pelo pagamento (HE - Município da Figueira da Foz)</i> .....	28
<i>Quadro 9 – Ultrapassagem dos limites remuneratórios (HE)</i> .....	28
<i>Quadro 10 – Titulares responsáveis pela realização da despesa além dos limites legais</i> .....	29
<i>Quadro 11 – Titulares responsáveis pela autorização de pagamento de HE além dos limites</i> .....	29
<i>Quadro 12 - Distribuição do abono para falhas por categoria profissional</i> .....	35
<i>Quadro 13 – Valores pagos em AF sem autorização (nº 5 do Despacho nº 15409/2009)</i> .....	36
<i>Quadro 14 – Montantes de AF pagos sem despacho (nº 1 e 2 do Despacho nº 15409/2009)</i> .....	36
<i>Quadro 15 – Valores pagos em excesso</i> .....	37
<i>Quadro 16 – Titulares responsáveis pela autorização da despesa</i> .....	39
<i>Quadro 17 – Titulares responsáveis pela autorização do pagamento</i> .....	39
<i>Quadro 18 - Pagamento de subsídio extraordinário (I) – Município de Faro</i> .....	41
<i>Quadro 19 - Pagamento de subsídio extraordinário (II) – Município de Faro</i> .....	41
<i>Quadro 20 - Pagamento por férias não gozadas (Município de Faro)</i> .....	42
<i>Quadro 21 – Pagamento de “férias não gozadas” – titulares responsáveis e montantes</i> .....	44
<i>Quadro 22 – Titulares responsáveis pela autorização das despesas</i> .....	46
<i>Quadro 23 – Titulares responsáveis pela autorização do pagamento</i> .....	46
<i>Quadro 24 – Peso relativo dos montantes pagos com telemóveis (2009)</i> .....	47
<i>Quadro 25 – Transporte de pessoal do Município de Palmela</i> .....	48
<i>Quadro 26 – Custos associados às viaturas afetas aos circuitos</i> .....	49
<i>Quadro 27 - Despesas com ADSE (Dados comparativos - 2009)</i> .....	52
<i>Quadro 28 – Componentes remuneratórias dos gestores públicos locais</i> .....	57
<i>Quadro 29 – Aprovação dos estatutos remuneratórios</i> .....	58
<i>Quadro 30 - Pagamento de senhas de presença</i> .....	60



## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<i>Gráfico 1 – Evolução das despesas com pessoal (2005-2009) .....</i>	<i>16</i>
<i>Gráfico 2 - % dos funcionários que realizaram trabalho extraordinário em 2009 .....</i>	<i>19</i>
<i>Gráfico 3 – N.º de HE realizadas em cada município (2009).....</i>	<i>20</i>
<i>Gráfico 4 - Distribuição de valores pagos em HE por área funcional (2009) .....</i>	<i>20</i>
<i>Gráfico 5 – % das HE realizadas em dias de semana e em dias de descanso e feriado .....</i>	<i>21</i>
<i>Gráfico 6 – Evolução do pagamento de horas extraordinárias (2007-2009).....</i>	<i>21</i>
<i>Gráfico 7 – Evolução do pagamento de Subsídio de Turno (2007-2009).....</i>	<i>30</i>
<i>Gráfico 8 - Distribuição dos valores pagos em ST por área funcional (2009) .....</i>	<i>30</i>
<i>Gráfico 9 – Evolução do pagamento de abono para falhas (2007-2009) .....</i>	<i>33</i>
<i>Gráfico 10 – Evolução das despesas com telemóveis (2007-2009).....</i>	<i>46</i>
<i>Gráfico 11 – Evolução dos encargos com a ADSE (2007-2009).....</i>	<i>51</i>



## FICHA TÉCNICA

### *DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII*

#### *COORDENAÇÃO GERAL*

**ANA MARIA BENTO**  
(AUDITORA COORDENADORA)

#### *COORDENAÇÃO DA EQUIPA DE AUDITORIA*

**MARIA JOSÉ SOBRAL**  
(AUDITORA CHEFE)

#### *EQUIPA DE AUDITORIA*

**MADALENA LOURINHO**  
(TÉC. VER. SUPERIOR 1ª CLASSE)

**PATRÍCIA PIEDADE GOVERNO**  
(TÉC. VER. SUPERIOR 1ª CLASSE)

**LUÍS TEIGA BARROS**  
(TÉCNICO SUPERIOR)



## RELAÇÃO DE SIGLAS

SIGLA	DESCRIÇÃO
ADSE	Assistência na doença aos servidores do Estado
AF	Abono para falhas
AG	Assembleia Geral
AM	Assembleia Municipal
CA	Conselho de Administração
CM	Câmara Municipal
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CT	Código do Trabalho
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
EGP	Estatuto do Gestor Público
E.M.	Empresa Municipal
E.E.M.	Entidade Empresarial Municipal
GAP	Gabinete de Apoio à Presidência
HE	Horas Extraordinárias
IRS	Imposto sobre os Rendimentos Singulares
LAL	Lei das Autarquias Locais
LOE	Lei do Orçamento de Estado
MMF	Mercado Municipal de Faro
NUT	Nomenclatura de Unidade Territorial
OP	Ordem de Pagamento
PA	Programa de Auditoria
PC	Presidente da Câmara
POC	Plano Oficial de Contabilidade
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade para as Autarquias Locais
RCTFP	Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas
RH	Recursos Humanos
RJSEE	Regime Jurídico do Sector Empresarial do Estado
RJSEL	Regime Jurídico do Sector Empresarial Local
S.A.	Sociedade Anónima
SEL	Sector Empresarial Local
ST	Subsídio de Turno
SNS	Serviço Nacional de Saúde
TC	Tribunal de Contas







## 1. CONCLUSÕES

A “auditoria orientada aos suplementos remuneratórios e outros abonos na Administração Local”, com referência ao exercício de 2009, incidiu sobre cinco municípios, Faro, Figueira da Foz, Palmela, Rio Maior e Valongo, selecionados de acordo com os critérios enunciados no ponto 3.2 do presente Relatório.

Atentas as análises efetuadas, extraem-se as seguintes conclusões:

### ***Trabalho extraordinário***

- ◆ No triénio 2007-2009, os cinco municípios auditados aumentaram, no cômputo geral, 44% das suas despesas com trabalho extraordinário (*vide Ponto 4.1*).
- ◆ Nos Municípios de Faro e da Figueira da Foz foi realizado trabalho extraordinário sem autorização prévia da despesa, nos valores de €68.085,65 e €69.189,80, respetivamente, desrespeitando o disposto no artigo 42º da Lei de Enquadramento Orçamental - Lei n.º 91/2001, de 20.08, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24.08, e na al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, constituindo factos suscetíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, de 26.08 (*vide Ponto 4.1*).
- ◆ Nos Municípios de Faro e Valongo foi pago trabalho extraordinário para além do limite de 60% da remuneração base do trabalhador, nos valores de €16.463,70 e €3.993,98, respetivamente, com desrespeito pelo estatuído no artigo 161.º, n.º 2, da Lei n.º 59/2008, de 11.09, factos suscetíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, de 26.08 (*vide Ponto 4.1*).

### ***Subsídio de turno***

- ◆ No triénio 2007-2009, verificou-se um crescimento global de 9,4% nas despesas com subsídio de turno. Dos cinco municípios auditados, apenas o Município de Faro apresentou um decréscimo em 2009 (*vide Ponto 4.2*).
- ◆ Os Municípios de Rio Maior e Valongo não aprovaram regulamentos internos sobre a prestação de trabalho em regime de turnos (*vide Ponto 4.2*).

### ***Abono para falhas***

- ◆ No triénio 2007-2009, as despesas efetuadas com abono para falhas nos cinco municípios auditados aumentaram 142%. O aumento foi mais acentuado em 2009 com a entrada em vigor da

---

Portaria n.º 1553-C/2008, de 31.12, que fixou o montante do abono para falhas em €86,29 (*vide Ponto 4.3*).

- ♦ No Município de Valongo foram pagos abonos para falhas a trabalhadores sem o prévio reconhecimento desse direito pelo Presidente da Câmara, em desconformidade com o disposto no Despacho n.º 15409/2009, de 30.06, do Ministro de Estado e das Finanças e no Decreto-Lei n.º 4/89, de 06.01, com a redação dada pelo DL n.º 276/98, de 11.09 (*vide Ponto 4.3*).
- ♦ Nos cinco municípios auditados o abono para falhas foi pago com carácter mensal, isto é, independentemente da efetividade de funções, contrariando o disposto nos n.ºs 4 e 5 do artigo 73º da Lei n.º 12-A/2008, de 27.02, factos suscetíveis de eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos do artigo 59º e do artigo 65º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26.08 (*vide Ponto 4.3*).

#### ***Subsídios extraordinários***

- ♦ No Município de Faro foram efetuados pagamentos em excesso relativos a subsídios extraordinários a membros do órgão executivo, no montante de €2.349,90, desrespeitando o disposto nos artigos 7º e 16º do DL n.º 496/80, de 20.10, facto suscetível de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos do artigo 65º, n.º 1, al. b) e n.º 4 do artigo 59º da Lei n.º 98/97, de 26.08 (*vide Ponto 4.4.1*).

#### ***Retribuição por “férias não gozadas”***

- ♦ Nos Municípios de Faro e de Valongo foram efetuados pagamentos, no valor global de €31.185,69 e €555,61, respetivamente, a título de “férias não gozadas” a eleitos locais, desrespeitando-se o estatuído na al. f) do n.º 1 do artigo 5º e artigo 14º da Lei n.º 29/87, de 30.06, alterada e republicada pela Lei n.º 52-A/2005, de 10.10, factos suscetíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos do artigo 65º, n.º 1, al. b) e n.º 4 do artigo 59º da Lei n.º 98/97 de 26.08 (*vide Ponto 4.4.2*).

#### ***Pagamento de refeições a eleitos locais***

- ♦ No Município de Valongo foram pagas refeições a eleitos locais sem invocação de base legal, do fim visado e do interesse público subjacente à sua realização, violando o disposto no artigo 82º da Lei n.º 169/99, de 18.09, e do ponto 2.6.1 do POCAL, facto suscetível de eventual responsabilidade



financeira sancionatória e reintegratória nos termos do artigo 65º, n.º 1, al. b) e n.º 4 do artigo 59º da Lei n.º 98/97, de 26.08 (*vide Ponto 4.4.3*).

## **Comunicações móveis**

- ♦ Com exceção do Município da Figueira da Foz, o valor da despesa com comunicações via telemóvel aumentou, em 2009, em todos os municípios. No triénio, essa despesa, no cômputo global, aumentou 6,8% (*vide Ponto 4.4.4*).
- ♦ Nos Municípios de Faro, Rio Maior e Valongo não foram definidos critérios de atribuição de telemóveis e *plafonds* máximos para a realização das respetivas despesas, bem como mecanismos de controlo e acompanhamento da sua utilização (*vide Ponto 4.4.4*).

## **Transporte de pessoal**

- ♦ No Município de Palmela e desde o ano de 2003 realiza-se o transporte diário de trabalhadores da residência para os locais de trabalho e destes para a residência, com viaturas e motoristas da autarquia, sem norma legal habilitante. Em contraditório, a Presidente da Câmara remeteu cópia do seu despacho onde determina a cessação desta transporte, com produção de efeitos a 1 de fevereiro de 2012 (*vide Ponto 4.4.5*).

## **Suplementos remuneratórios e outros abonos no SEL**

- ♦ Os estatutos remuneratórios das empresas AMBIFARO S.A., MERCADO MUNICIPAL DE FARO S.A. E FAGAR, E.M. não foram aprovados pela Câmara Municipal, violando o disposto na al. l) do n.º 2 do artigo 53º da Lei n.º 169/99, de 18.09 (*vide Ponto 4.5*).
- ♦ Na empresa MERCADO MUNICIPAL DE FARO, S.A. foram pagas senhas de presença a um Vogal do C.A. que acumula as funções de Vereador da Câmara Municipal de Faro, desrespeitando-se o disposto n.º 1 do artigo 47º da Lei n.º 53-F/2006, de 29.12, facto suscetível de eventual responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do disposto no artigo 59º, n.º 4, da Lei 98/97, de 26.08. (*vide Ponto 4.5*).





## 2. RECOMENDAÇÕES

Atenta a natureza das conclusões supra expendidas, formula-se aos órgãos executivos dos cinco municípios auditados, quando aplicáveis, as seguintes recomendações:

- a) Recorrer ao trabalho extraordinário apenas para fazer face a acréscimos eventuais e transitórios de trabalho, mediante autorização prévia fundamentada e com respeito pelos limites legais;
- b) Regulamentar a prestação de trabalho em regime de turnos;
- c) Proferir despacho autorizador do direito ao abono para falhas aos trabalhadores que ocupem postos de trabalho nas áreas de tesouraria ou cobrança que envolvam a responsabilidade inerente ao manuseamento ou guarda de valores, numerário, títulos ou documentos;
- d) Fundamentar e comprovar o interesse público subjacente ao pagamento de refeições;
- e) Instituir mecanismos de controlo interno tendentes a prevenir a acumulação do subsídio de refeição com qualquer outra prestação de idêntica natureza;
- f) Regulamentar a atribuição, utilização e controlo de comunicações móveis;
- g) Aprovar os estatutos remuneratórios dos membros do CA das empresas municipais.





## 3. INTRODUÇÃO

### 3.1. NATUREZA, ÂMBITO E OBJETIVO

Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2ª Secção do Tribunal de Contas foi realizada uma **“Auditoria orientada aos suplementos remuneratórios e outros abonos na Administração Local”**, que teve como referência o exercício de 2009, e visou apreciar a legalidade e regularidade da despesa com remunerações acessórias, suplementos e outros abonos suportados pelos seguintes municípios e respetivo sector empresarial local (SEL):

- Faro
- Figueira da Foz
- Palmela
- Rio Maior
- Valongo

### 3.2. METODOLOGIA

A auditoria foi realizada de acordo com os procedimentos acolhidos no “Manual de Auditoria e de Procedimentos” aprovado pelo TC.

Foram seleccionados cinco municípios de harmonia com os seguintes critérios:

- i. Nomenclatura de Unidade Territorial II (NUT II)<sup>1</sup>;
- ii. Dimensão (média)<sup>2</sup>;
- iii. Exclusão dos municípios abrangidos por auditorias realizadas recentemente;
- iv. Existência de SEL;
- v. Maior peso das despesas de pessoal nas despesas totais, no exercício de 2008<sup>3</sup>.

Foi realizada a verificação ao universo da documentação de suporte dos valores referentes às rubricas orçamentais “01.01.11. – Representação”, “01.02.05. – Abono para falhas”, “01.02.12. – Indemnizações por cessação de funções”, “01.02.13. – Outros suplementos e prémios”, “01.02.14. – Outros abonos em numerário ou espécie”, “01.03.01. – Encargos com a saúde” e “01.03.09. – Seguros”. Relativamente à verificação da documentação de suporte dos valores referentes às rubricas orçamentais “01.02.02. – Horas

<sup>1</sup> O território foi considerado através da divisão estabelecida pelas Unidades Territoriais para Fins Estatísticos de nível II (NUT II), de acordo com o DL nº 244/2002, de 05.11, tendo sido seleccionado um município por cada unidade territorial.

<sup>2</sup> **Dimensão média** - com População > 20.000 habitantes e < a 100.000 habitantes;

<sup>3</sup> Em virtude de à data não estarem disponíveis os dados de 2009, consideraram-se os dados referentes ao exercício de 2008.

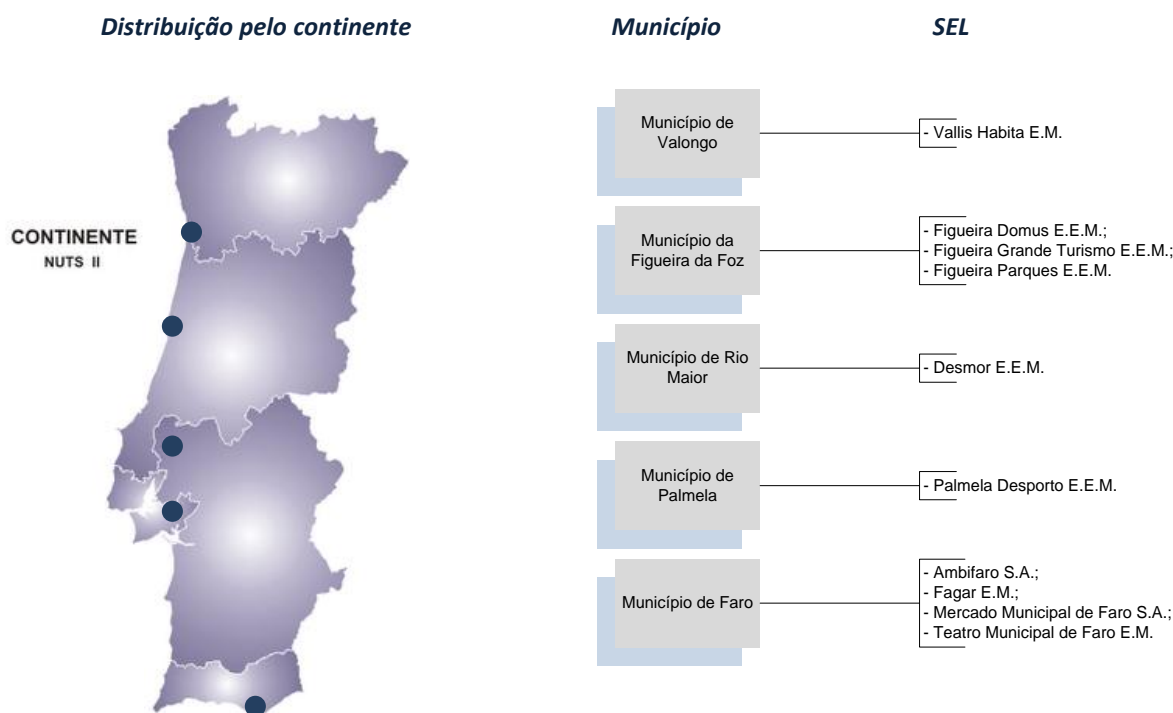
extraordinárias” e “01.02.11. – Subsídio de turno”, foram seleccionadas amostras recorrendo ao método de amostragem aleatória estratificada<sup>4</sup>. No âmbito do SEL foi verificada a documentação de suporte dos valores registados na conta POC “64 – Custos com Pessoal”, nomeadamente o universo das sub-contas referentes às remunerações dos Órgãos Sociais e demais sub-contas referentes a abonos e outros suplementos remuneratórios.

### 3.3. COLABORAÇÃO

Regista-se a boa colaboração prestada pelos eleitos locais, dirigentes e demais funcionários dos cinco municípios auditados.

### 3.4. BREVE APRESENTAÇÃO DAS ENTIDADES

Os municípios em análise são de média dimensão<sup>5</sup> e distribuem-se geograficamente pelas cinco regiões NUT II do continente com o respetivo SEL:



Apresenta-se, de seguida, alguns dados demográficos e geográficos referentes aos municípios em análise:

<sup>4</sup> Por aplicação do referido método foram constituídos estratos da população segundo o critério de valores pagos aos funcionários, a partir dos quais se extraiu aleatoriamente a amostra.

<sup>5</sup> Cfr. nota 2.





**Quadro 1 – Dados demográficos e geográficos (2009)**

Município	População média anual residente <sup>(a)</sup>	Taxa de crescimento efetivo <sup>(b)</sup> (%)	Área geográfica do Concelho <sup>(c)</sup>
Faro	58.687	- 0,04	202 km <sup>2</sup>
Figueira da Foz	63.079	- 0,18	379 km <sup>2</sup>
Palmela	63.341	1,64	463 km <sup>2</sup>
Rio Maior	21.832	0,09	273 km <sup>2</sup>
Valongo	97.830	1,41	75 km <sup>2</sup>

(a) População calculada pela média aritmética dos efetivos em dois momentos de observação, habitualmente em dois finais de anos consecutivos (Fonte: INE);

(b) Variação populacional observada durante o ano civil referido à população média deste período (Fonte INE);

(c) Fonte: Associação Nacional de Municípios Portugueses.

Como se observa, o Município de Valongo, apesar de abranger a menor área geográfica é o Município com maior população média anual e com a segunda maior taxa de crescimento efetivo, sendo Palmela o Município que mais cresceu em termos de população. Registe-se ainda a taxa de crescimento efetivo negativa apresentada nos Municípios da Figueira da Foz e de Faro.

De acordo com os documentos de prestação de contas e balanço social dos cinco municípios do ano de 2009, o peso das despesas com pessoal no cômputo das despesas totais, é o seguinte:

**Quadro 2 - Peso das despesas c/ pessoal nas despesas totais (2009)**

Município	Despesas com pessoal (€)	Despesas totais (€)	Peso das despesas c/ pessoal nas despesas totais	N.º de funcionários
Faro	16.207.900	41.992.929	39%	1075
Figueira da Foz	11.269.268	45.775.313	25%	584
Palmela	20.007.486	53.611.440	37%	1023
Rio Maior	6.209.013	24.350.588	25%	379
Valongo	13.410.734	44.477.916	30%	849

Fonte: Prestação de contas; Balanço social (2009).

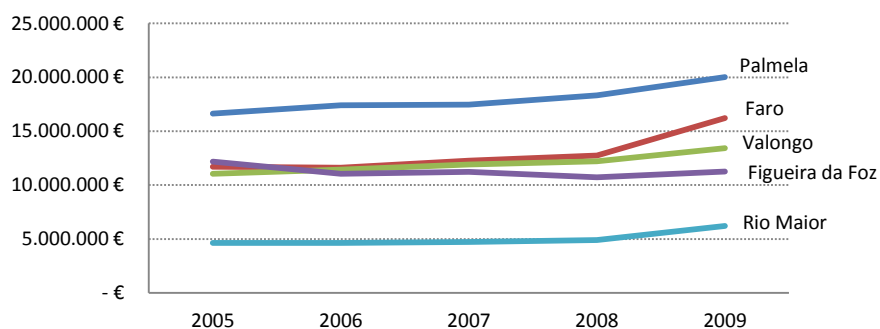
É no Município de Faro que se regista o maior peso das despesas de pessoal sobre as despesas totais, atingindo cerca de 40%. Note-se, contudo, que o Município de Palmela, embora detenha menos funcionários que Faro, regista mais despesas com pessoal do que este Município (+ €3.799.586)<sup>6</sup>.

Quanto à evolução das despesas com pessoal apresentada ao longo do período 2005-2009 pelos Municípios em análise<sup>7</sup>, é a seguinte:

<sup>6</sup> Para tal contribuiu o maior volume de gastos do Município de Palmela, entre outras, nas rubricas de Horas extraordinárias, Subsídio de turno e Abono para falhas que se desenvolverá em pontos subsequentes do presente Relatório.

<sup>7</sup> Excluindo SEL.

**Gráfico 1 – Evolução das despesas com pessoal (2005-2009)**



Fonte: Prestação de contas (2005-2009)

Como se observa, os Municípios de Palmela, Faro e Valongo apresentam, ao longo do quinquénio, uma evidente trajetória crescente das despesas com pessoal. É igualmente notória uma tendência de crescimento destas despesas do exercício de 2008 para 2009, tendo para tal contribuído o aumento salarial de 2,9% verificado na função pública. Neste período, os Municípios de Palmela e da Figueira da Foz, apesar de terem diminuído o número de funcionários aumentaram as despesas com pessoal em €1.696.876 e €251.774, respetivamente. Os Municípios de Rio Maior, Faro e Valongo registaram um aumento de funcionários, em grande parte devido a protocolos de transferência de pessoal não docente do Ministério da Educação (nos casos de Rio Maior e Faro) e à contratação de professores para Atividades Extra-Curriculares (caso da Figueira da Foz).

O SEL dos municípios em análise é o seguinte:

**Quadro 3 – SEL dos municípios auditados**

Município	Nome da empresa	Ano de criação	Participação social	Área de Atividade	N.º de colaboradores em 2009	Custos c/ pessoal em 2009 (€)
Faro	Ambifaro S.A.	1996	60 %	Desenvolvimento económico	7	182.985
	Fagar E.M.	2005	51 %	Gestão de águas e resíduos	217	3.708.477
	Mercado Municipal de Faro S.A.	2000	100 %	Gestão de espaço comercial	6	151.088
	Teatro Municipal de Faro E.M.	2007	100 %	Cultura	18	398.735
Figueira da Foz	Figueira Domus E.E.M.	2000	100 %	Habitação	17	199.426
	Figueira Grande Turismo E.E.M.	2000	100 %	Turismo	26	383.589
	Figueira Parques E.E.M.	2005	70 %	Parqueamento automóvel	6	60.029
Palmela	Palmela Desporto E.E.M.	1999	100 %	Desporto	47	818.442
Rio Maior	Desmor E.E.M.	1999	100 %	Desporto	64	820.379
Valongo	Vallis Habita E.M.	2005	100 %	Habitação	12	236.798



## 3.5. CONTRADITÓRIO

No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas constantes dos artigos 13º e 87º, nº 3, da Lei nº 98/97, de 26.08, com a redação dada pela Lei nº 48/2006, de 29.08, os responsáveis dos cinco municípios auditados, em exercício de funções nos mandatos 2005-2009 e 2009-2013, foram citados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Auditoria.

Foram ainda citados os atuais Presidentes dos Conselhos de Administração (CA) das empresas *Fagar E.M. e Ambifaro, S.A.*, bem como os membros do CA em funções no exercício de 2009 das empresas *Mercado Municipal de Faro, S.A. e Desmor, E.E.M.*, sobre o ponto 4.5 do Relato. Dos 83 responsáveis citados, responderam 51.

O atual Presidente da Câmara Municipal de Faro, José Macário Custódio Correia, os atuais Vereadores, Rogério Conceição Bacalhau Coelho, Teresa Alexandra Viegas Correia, Maria Alexandra Rodrigues Gonçalves e Paulo Jorge Neves dos Santos, o Vereador do mandato de 2005-2009, Augusto Bessa Pinto de Miranda, e o Presidente do CA da *Ambifaro, S.A.*, Francisco José Seno Paulino, apresentaram alegações conjuntas<sup>8</sup>.

As Vereadoras da Câmara Municipal de Faro no atual mandato, Maria Cristina Guilherme Ferreira e Dulce Helena Horta de Oliveira Diogo, o Vereador nos mandatos de 2005-2009 e 2009-2013, João Manuel Godinho Marques, os Vereadores no mandato de 2005-2009, José Adriano Gago Vitorino, Augusto Bessa Pinto de Miranda, o Presidente do CA da *Fagar, E.M.*, David Jorge Mascarenhas dos Santos, o Presidente da Câmara no mandato de 2005-2009 e o Presidente do CA do *Mercado Municipal de Faro, S.A.* no exercício de 2009, José Apolinário Nunes Portada, apresentaram alegações individuais.

O Presidente da Câmara Municipal da Figueira da Foz, João Albino Ataíde das Neves, os Vereadores no atual mandato, Maria Isabel Tiago Cardoso e António Joaquim da Silva Tavares, e os Vereadores no mandato 2005-2009, Lídio Manuel Neto Lopes e Maria Teresa Viana Machado, apresentaram alegações conjuntas, tendo os mesmos Vereadores apresentado alegações individuais.<sup>8</sup>

A Presidente da Câmara Municipal de Palmela, Ana Teresa Vicente, apresentou contraditório individual e institucional. Os Vereadores no atual e anterior mandatos, Adília Maria Prates Candeias, Adilo Oliveira Costa, José Carlos Matias de Sousa, José Manuel Conceição Charneira, os Vereadores no mandato de 2009-2013, Luís Miguel Reinho de Oliveira Calha, Álvaro Manuel Balseiro Amaro, Maria da Natividade

---

<sup>8</sup> Doravante todas as referências feitas às alegações apresentadas pelo Presidente da Câmara terão em consideração os Vereadores que as subscreveram.

---

Charneira Coelho e o Vereador no mandato 2005-2009, Octávio Joaquim Coelho Machado, apresentaram alegações individuais.

A Presidente da Câmara Municipal de Rio Maior, Isaura Maria Morais, apresentou contraditório individual e institucional. Os Vereadores no mandato 2009-2013, Sara Maria Carapito Silva Cardoso, Carlos Fernando Frazão Correia, Nuno Leal Santos da Veiga Malta, os Vereadores nos mandatos 2005-2009 e 2009-2013, Ana Cristina Lobato Pinto e Silva, Carlos Alberto Nazaré Almeida, o Presidente da Câmara no mandato de 2005-2009 e Vereador no mandato de 2009-2013, Silvino Manuel Gomes Sequeira, a Presidente do CA da *Desmor, E.E.M.*, Isaura Maria Morais, e os vogais do CA da *Desmor, E.E.M.*, João António Lopes Candoso e Carlos Augusto Pinhão Coutinho, apresentaram alegações individuais.

O Presidente da Câmara Municipal de Valongo, nos mandatos de 2005-2009 e 2009-2013, Fernando Horácio Pereira de Melo, os Vereadores no mandato de 2009-2013, Arnaldo Pinto Soares, Maria Trindade Morgado do Vale, João Paulo Rodrigues Baltazar, e os Vereadores no mandato de 2005-2009, João António e Paiva Queirós e José Luis Gonçalves de Sousa Pinto, apresentaram alegações individuais.

As alegações foram tidas em consideração na elaboração do presente Relatório, constando dos respetivos pontos, *em letra itálico e de cor diferente*, na íntegra ou de forma sucinta, consoante a pertinência.

A fim de dar expressão plena ao contraditório, as respostas dos responsáveis são apresentadas integralmente no *Anexo XXVI* deste Relatório, nos termos do nº 4 do artigo 13º da Lei nº 98/97, de 26.08, com a redação dada pela Lei nº 48/2006, de 29.08.



## 4. DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA

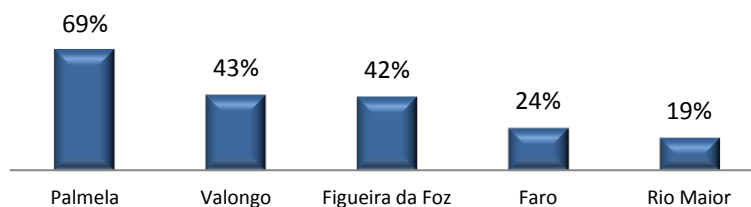
Atento o âmbito e o objetivo da presente auditoria, foram analisados os encargos relativos aos seguintes suplementos remuneratórios e outros abonos:

- ◆ Trabalho extraordinário;
- ◆ Subsídio de turno;
- ◆ Abono para falhas;
- ◆ Outros suplementos:
  - Subsídios extraordinários;
  - “Férias não gozadas” de eleitos locais;
  - Refeições de eleitos locais;
  - Comunicações móveis;
  - Transporte de pessoal;
  - ADSE;
  - Despesas complementares de saúde.

### 4.1. TRABALHO EXTRAORDINÁRIO

No ano de 2009, 703 trabalhadores realizaram trabalho extraordinário no Município de Palmela, 366 em Valongo, 261 em Faro, 245 na Figueira da Foz e 71 em Rio Maior o que, em termos percentuais (no respetivo universo) representa o seguinte:

**Gráfico 2** - % dos funcionários que realizaram trabalho extraordinário em 2009

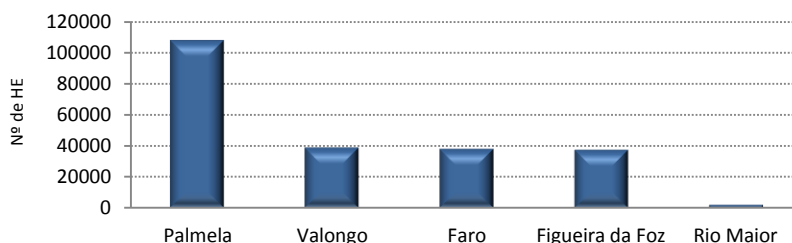


Fonte: Informação dada pelos municípios

Das 223.246 Horas Extraordinárias (HE) registadas nos municípios em análise, cerca de 50% foram realizadas no Município de Palmela. Registe-se que os Municípios de Valongo, Faro e Figueira da Foz apresentaram níveis muito semelhantes de HE realizadas, com níveis de despesa aproximados (cfr. gráfico

6). O Município de Rio Maior apresentou o nível mais baixo de HE realizadas, registando pouco mais de 2.000.

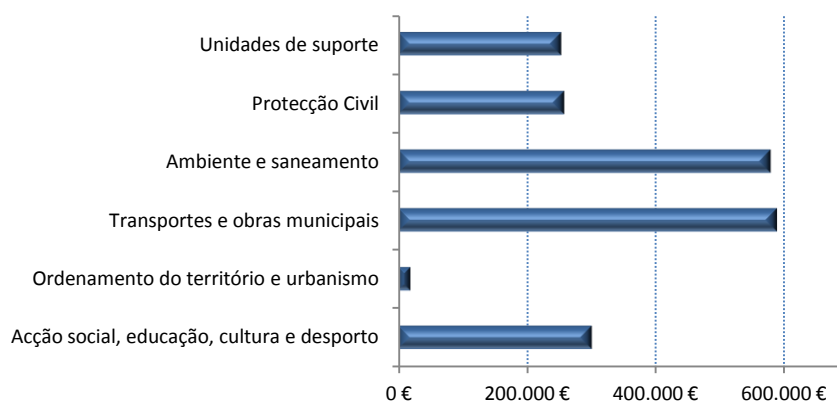
**Gráfico 3 – N.º de HE realizadas em cada município (2009)**



Fonte: Dados fornecidos pelos municípios

Analisando a composição dos valores gastos em HE por atribuições municipais<sup>9</sup> nos cinco municípios, ao longo de 2009, propõe-se a leitura do gráfico seguinte:

**Gráfico 4 - Distribuição de valores pagos em HE por área funcional (2009)**



Fonte: Mapas de controlo orçamental por classificação orgânica

Unidades de suporte: Unidades orgânicas que coordenam e executam atividades transversais às demais unidades orgânicas.

Assim, nos municípios auditados, foram as áreas do “Ambiente e saneamento” e “Transportes e obras municipais”, cada uma com cerca de €600.000 despendidos, que mais recorreram a trabalho extraordinário<sup>10</sup>. Esta é a tendência que vem já dos dois anos anteriores (2007 e 2008). Na área de “Protecção civil” assinala-se que apenas dois municípios (Faro e Figueira da Foz) comportam, na sua estrutura orgânica, um Corpo de Bombeiros Municipais, pelo que, para o valor registado nesta área, apenas estes concorrem, o que aponta para um considerável recurso a trabalho extraordinário.

<sup>9</sup> Cf. Artigo 13º da Lei nº159/99, de 14.09.

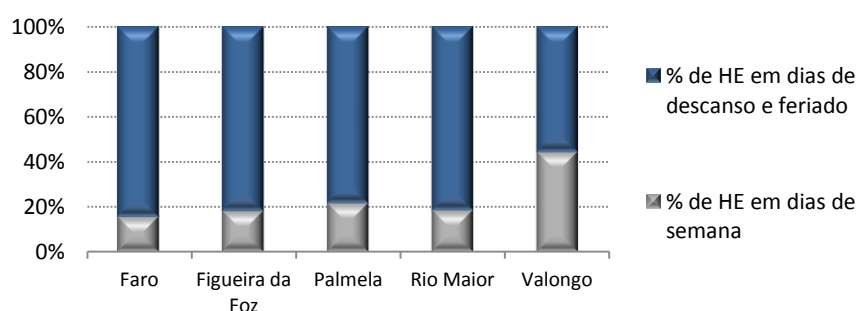
<sup>10</sup> A área de “Ambiente e saneamento” do município de Faro foi “externalizada” pela constituição da empresa FAGAR E.M., pelo que os valores em HE apresentados nesta área seriam os maiores caso fossem considerados no âmbito do município.



Sendo o trabalho extraordinário todo aquele que é prestado fora do horário de trabalho, a sua prestação efetiva-se em dias de semana (sendo remunerado a 50% na primeira hora e 75% na seguinte, com limite de 2 horas por dia) ou em dias de descanso semanal, obrigatório ou complementar (impondo um acréscimo de 100% por cada hora).

De seguida apresenta-se a percentagem de horas extraordinárias realizadas nestes dias:

**Gráfico 5 – % das HE realizadas em dias de semana e em dias de descanso e feriado**

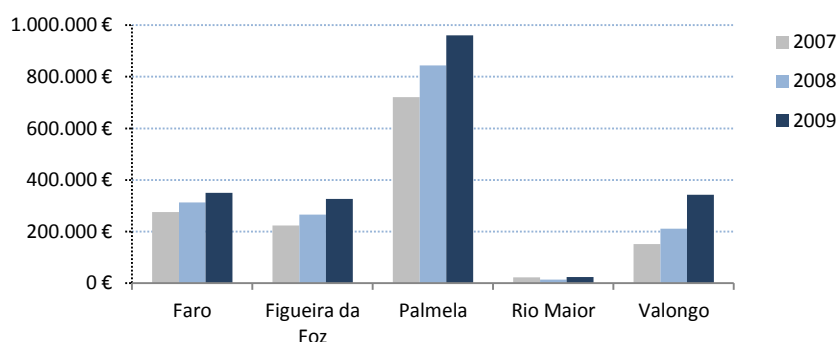


Fonte: Dados fornecidos pelos municípios

Como se demonstra no quadro supra, a percentagem de HE realizadas em dias de descanso semanal ou feriados é muito superior às HE efetuadas em dias normais de trabalho.

Efetuada uma análise trienal (2007-2009) verifica-se um contínuo crescimento dos valores pagos em HE nos municípios em análise, com exceção para o Município de Rio Maior, como se pode observar no gráfico seguinte:

**Gráfico 6 – Evolução do pagamento de horas extraordinárias (2007-2009)**



Fonte: Prestação de contas (2007-2009)

Ao longo do triénio, os cinco municípios aumentaram, no cômputo geral, 44% das suas despesas com trabalho extraordinário. Palmela foi o Município onde ocorreu o maior aumento registando, em termos absolutos, um crescimento de €239.699, seguido de Valongo (€192.125), Figueira da Foz (€102.741), Faro (€74.214) e Rio Maior (€1.449).

---

Como se observa pelo gráfico anterior, o Município de Palmela apresenta valores substancialmente superiores atingindo, no ano de 2009, mais de 90% do valor da despesa com a mesma rubrica dos restantes municípios.

A prestação de trabalho extraordinário encontra consagração legal na Lei n.º 59/2008, de 11.09, a qual aprovou o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP), e no DL n.º 259/98, de 18.08, que estabelece as regras e os princípios gerais em matéria de duração e horário de trabalho na Administração Pública. Não obstante a aplicabilidade de algumas disposições do RCTFP aos trabalhadores que exercem funções públicas na modalidade de nomeação (vide o artigo 8º), estes diplomas têm âmbitos de aplicação subjetiva diferentes, sendo a Lei n.º 59/2008 aplicável aos trabalhadores que exercem funções em regime de contrato de trabalho a termo certo ou incerto, e o DL n.º 259/98 aplicável aos trabalhadores que exercem funções em regime de nomeação.

O regime de prestação e remuneração do trabalho extraordinário consta dos artigos 26º a 30º do DL n.º 259/98, de 18.08, e dos artigos 158º a 161º da Lei n.º 59/2008.

No âmbito da presente auditoria analisou-se o trabalho extraordinário em regime de contrato de trabalho a termo certo e incerto à luz do RCTFP, que estabelece os seguintes parâmetros:

- ♦ Não pode exceder duas horas por dia, nem ultrapassar cem horas por ano (cfr. alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 161º);
- ♦ Não pode ultrapassar um número de horas igual ao período normal de trabalho diário nos dias de descanso semanal, obrigatório ou complementar e nos feriados, nem um número de horas igual a meio período normal de trabalho diário em meio-dia de descanso complementar (cfr. alíneas c) e d) do n.º 1 do referido artigo);

Tais limites podem, no entanto, ser ultrapassados, desde que não determinem uma remuneração por trabalho extraordinário superior a 60% da remuneração base do trabalhador (vide n.º 2 do artigo 161º), se verificado o circunstancialismo que se enuncia:

- a) Quando se trate de trabalhadores que ocupem postos de trabalho de motoristas ou telefonistas e de outros trabalhadores integrados nas carreiras de assistente operacional e de assistente técnico, cuja manutenção ao serviço para além do horário de trabalho seja fundamentadamente reconhecida como indispensável;





- b) Em circunstâncias excecionais e delimitadas no tempo, mediante autorização do membro do Governo competente<sup>11</sup> ou, quando esta não for possível, mediante confirmação da mesma entidade, a proferir nos 15 dias posteriores à ocorrência.

O limite máximo a que se refere a alínea a) do n.º 1 do artigo 161º pode ser aumentado até duzentas horas por ano, por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho.

No que se refere à remuneração, dispõe o n.º 1 do artigo 212º que a prestação de trabalho extraordinário confere ao trabalhador o direito aos acréscimos seguintes:

- i. 50% na primeira hora de trabalho e
- ii. 75% nas horas ou frações subsequentes.

O trabalho extraordinário prestado em dia de descanso semanal, obrigatório ou complementar, e em dia feriado, importa o pagamento de um acréscimo de 100% por cada hora de trabalho extraordinário.

Os documentos analisados, que suportam o registo da realização de HE, apresentam-se genericamente incompletos quanto aos respetivos elementos informativos, conforme se descreve no mapa seguinte:

**Quadro 4 - Apreciação dos documentos de registo de HE**

Requisitos informativos	Municípios				
	Faro	Figueira da Foz	Palmela	Rio Maior	Valongo
1. Identificação de Departamento/Divisão/Serviço	√	•	√	√	•
2. N.º da informação/autorização para a realização de HE	•	•	√	√	√
3. Indicação expressa do fundamento para prestação de HE	•	√	√	√	√
4. Dias, horas e minutos de início e termo das HE	•	√	√	•	•
5. N.º de HE prestadas no período	•	•	√	•	•
6. N.º de HE acumuladas/ano	•	•	√	•	•
7. Importância a pagar pela realização de HE	•	•	√	•	•
8. Indicação dos períodos de descanso compensatório gozados pelo trabalhador	•	•	√	•	•
9. Visto do trabalhador	•	•	√	√	√
10. Identificação e assinatura da chefia/dirigente a confirmar serviço	√	√	√	√	√

√ - Requisito informativo presentes no registo de HE

• - Requisito informativo não presente no registo de HE

<sup>11</sup> Na Administração Local a autorização para a prestação de trabalho extraordinário é da competência do Presidente da Câmara com possibilidade de delegação.

---

Como se observa no quadro anterior, apenas os registos de HE efetuados pelo Município de Palmela contêm todos os elementos informativos necessários, cumprindo os requisitos fixados pelo RCTFP e pela Portaria n.º 609/2009. Os documentos utilizados para registo de HE nos restantes Municípios carecem dos elementos informativos indicados, com especial relevo para Faro, seguido de Figueira da Foz, Valongo e Rio Maior.

É notório que os elementos informativos mais em falta são os requeridos na Portaria n.º 609/2009<sup>12</sup>.

A ausência de elementos informativos no registo de HE observada nos municípios referidos não garante o controlo do trabalho efetivamente prestado nem consequentemente a exatidão e integridade dos registos contabilísticos.

O circuito procedimental para a realização de HE obedece ao fluxograma presente em *Anexo XII*, dividido em 8 passos, com diferentes intervenientes.

Conforme o n.º 1 do artigoº 160º do RCTFP os municípios apenas devem recorrer ao trabalho extraordinário para *“fazer face a acréscimos eventuais e transitórios de trabalho e não se justifique a admissão de trabalhador”*.

A análise da necessidade de trabalho extraordinário deverá ter em consideração, para além da possibilidade do estabelecimento de um plano de HE, outras alternativas como uma nova distribuição de tarefas<sup>13</sup>, a adoção de instrumentos de flexibilização do trabalho<sup>14</sup> ou a admissão de novos trabalhadores.

O controlo efetivo do serviço prestado em HE é um dos pontos críticos deste procedimento dada a necessidade de verificar e validar, com rigor, a duração do trabalho extraordinário, nomeadamente quando não se utilizam os sistemas de relógio de ponto, mecanográficos ou informáticos<sup>15</sup>.

Os funcionários que iniciam ou terminam a prestação de trabalho extraordinário fora do local físico dos serviços deverão, contudo, ter suportes documentais onde possam registar as HE realizadas. A autorização e o registo de HE deverão ser suportados por documentos concebidos com campos que contenham os elementos necessários para a sua plena eficácia, nomeadamente:

---

<sup>12</sup> Requisitos 5 a 8 do quadro 8.

<sup>13</sup> Na eventualidade das tarefas estarem ineficientemente distribuídas.

<sup>14</sup> Flexibilização do horário de trabalho, estabelecimento do regime de turnos, ou outros instrumentos.

<sup>15</sup> Nos casos em que o trabalho extraordinário é prestado fora da sede ou de outras instalações municipais equipadas com sistema eletrónico de controlo de entrada e saída.



- Departamento/Divisão/Serviço ou Sector;
- Base legal subjacente;
- Natureza do trabalho a prestar;
- Justificação/Fundamentação para a realização de HE;
- Nome(s) e número(s) de funcionário(s) abrangido(s) pela autorização;
- Dia(s) e período(s) previsto(s) para a realização de HE;
- Identificação e assinatura do chefe/dirigente e do responsável com competência para autorizar.
- Departamento/Divisão/Serviço ou Sector;
- Nº de informação/autorização para a realização de HE;
- Indicação expressa do fundamento da prestação de trabalho extraordinário <sup>(a)</sup>;
- Dias, horas e minutos de início e fim do trabalho extraordinário <sup>(a)</sup>;
- Nº de HE prestadas no período <sup>(b)</sup>;
- Nº de horas acumuladas <sup>(b)</sup>;
- Importância a pagar <sup>(b)</sup>;
- Indicação dos períodos de descanso compensatório gozados pelo trabalhador <sup>(a)</sup>;
- Identificação e assinatura da chefia/dirigente a confirmar serviço prestado;
- Aposição do visto do trabalhador <sup>(a)</sup>.

Autorização para a realização de HE

Registo de HE

(a) Requisitos fixados no artigo 165º do RCTFP;

(b) Requisitos fixados pela Portaria n.º609/2009 de 05.06.

Como se depreende do quadro que antecede, os documentos de registo individual de trabalho extraordinário deverão permitir, a todo o momento, o controlo dos limites à realização de HE estipulados no n.º 1 do artigo 161º do RCTFP. O completo e adequado registo do trabalho extraordinário realizado facilitará o tratamento de dados e o registo informático, tendo em vista acautelar a não ultrapassagem do limite remuneratório de 60% da remuneração base, imposto por lei.

Nos Municípios de Faro e da Figueira da Foz verificou-se a realização de trabalho extraordinário sem autorização prévia, nos seguintes montantes:

- Município de Faro: €68.085,65
- Município da Figueira da Foz: €69.189,80

A prestação de trabalho extraordinário sem autorização prévia consubstancia uma violação do preceituado no artigo 42.º, n.º 6, da Lei de Enquadramento Orçamental<sup>16</sup> – Lei n.º 91/2001, de 20.08, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24.08, e na al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL – que preceitua que nenhuma despesa pode ser realizada sem que tenha sido autorizada. Ou seja, haverá que cuidar que a mesma é legal e obedece a todas as fases da sua realização, designadamente a sua cativação, autorização, assunção, autorização de pagamento e pagamento. Face ao atrás explanado, conclui-se que a prestação de trabalho extraordinário, sem que a respetiva realização tenha sido previamente autorizada, não pode deixar de ser considerada ilegal.

<sup>16</sup> Aplicável às autarquias locais por força do disposto no n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 2/2007, que aprovou a Lei das Finanças Locais.

---

Em sede de exercício do direito do contraditório, o atual Presidente da Câmara Municipal de Faro, José Macário Custódio Correia, veio alegar que *“Foram necessidades essenciais intrínsecas ao serviço prestado por um grupo profissional caracterizado, predominantemente, por atuar em situações imprevistas e imprevisíveis, bem como em circunstâncias indispensáveis e excecionais, traduzidas na urgência na realização de tarefas especiais não constantes do plano de atividades e na acumulação anormal e imprevistas de trabalho (...)”, e, ainda, que “(...) não podemos deixar de reconhecer a inexistência de autorização prévia expressa para a realização de trabalho extraordinário, contudo sempre se diga que os trabalhos em causa acabaram por sê-lo tacitamente com a confirmação e autorização para o pagamento das correspondente horas (...)”.*

O atual Presidente da Câmara Municipal da Figueira da Foz, João Albino Ataíde das Neves, alegou que *“Para o ano de 2009 ficou inscrito em orçamento uma dotação de HE para cada serviço (...) que foi elaborada tendo por base as necessidades de cada serviço (...) Por deliberação da Câmara Municipal da Figueira da Foz de 05/01/2009 foi autorizada a despesa e pagamentos (...) com ordenados, salários, subsídios de férias e de Natal e outras despesas com pessoal (...). Estas despesas com pessoal abrangem, naturalmente, as despesas com horas extraordinárias (...) portanto toda a despesa com horas extraordinárias foi genericamente e previamente autorizada (...)”.*

Alegou, ainda, que *“Por reunião realizada entre o Presidente, vereadores e dirigentes, fixou-se que o Serviço de Higiene adotaria um regime de horário desfasado, reconhecendo-se expressamente que a solução adotada implicava recorrer a trabalho extraordinário aos Domingos com uma equipa de 6 elementos (...) Este documento foi aprovado em reunião de câmara do dia 07/11/2005 (...) e demonstra, sem margem para dúvidas, que a realização de HE pelos trabalhadores ao serviço de higiene e limpeza tinha prévia autorização.”*

Quanto à argumentação aduzida, remete-se para o preceituado no artigo 42º da Lei de Enquadramento Orçamental e no ponto 2.3.4.2 do POCAL, que têm subjacente o carácter prévio e casuístico do despacho autorizador da despesa, o qual deve conter elementos relativos à identificação do trabalhador, data, horário e local da prestação do trabalho extraordinário e, bem assim, a fundamentação e respetivos limites legais.

Assim, e atento o desrespeito pelos normativos legais citados, conclui-se que a prestação de trabalho extraordinário sem prévia autorização da correspondente despesa, é suscetível de configurar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto na al. b) do n.º 1 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, de 26.08.



No Município de Faro os titulares dos cargos responsáveis pela realização de trabalho extraordinário sem autorização prévia são os seguintes (cfr. Anexo XIII):

**Quadro 5 – Titulares responsáveis pela realização da despesa sem autorização prévia (HE - Município de Faro)**

Responsável pela realização da despesa	Função	Montante (€)
José Apolinário Nunes Portada	<i>Presidente da Câmara</i> [mandato 2005-2009]	48.603,79
José Macário Custódio Correia	<i>Presidente da Câmara</i> [mandato 2009-2013]	19.481,86
<b>Total</b>		<b>68.085,65</b>

Fonte: Registos de HE; Folhas de vencimentos; Delegação de competências; Anexo XIII

**Quadro 6 – Titulares responsáveis pelo pagamento (HE - Município de Faro)**

Responsável pelo pagamento	Função	Montante (€)
José Apolinário Nunes Portada	<i>Presidente da Câmara</i> [mandato 2005-2009]	47.583,94
Rogério Conceição Bacalhau Coelho	<i>Vereador</i> [mandato 2009-2013]	20.501,71
<b>Total</b>		<b>68.085,65</b>

Fonte: Folhas de vencimentos; Ordens de pagamento; Anexo XIII

No Município da Figueira da Foz os titulares dos cargos responsáveis pela realização de trabalho extraordinário sem autorização prévia são os seguintes<sup>17</sup> (cfr. Anexo XIV):

**Quadro 7 – Titulares responsáveis pela realização da despesa sem autorização prévia (Mun. da Figueira da Foz)**

Responsável pela realização da despesa	Função	Montante (€)
(a)	<i>Presidente da Câmara</i> [mandato 2005-2009]	47.318,47
Lídio Manuel Coelho de Neto Lopes	<i>Vereador</i> [mandato 2005-2009]	17.303,97
João Albino Rainho Ataíde das Neves	<i>Presidente da Câmara</i> [mandato 2009-2013]	1.345,72
António Joaquim Ribeiro da Silva Tavares	<i>Vereador</i> [mandato 2009-2013]	3.221,64
<b>Total</b>		<b>69.189,80</b>

Fonte: Registos HE; Folhas de vencimentos; Delegação de competências; Anexo XIV

(a) Falecido em abril de 2011

<sup>17</sup> A competência para autorização de prestação de trabalho extraordinário, pode ser delegada e subdelegada, pelo Presidente da Câmara no pessoal dirigente, nos termos do preceituado na al. g) do n.º 2 do artigo 70.º da Lei n.º 169/99, de 18.09, o que se verificou na Câmara Municipal da Figueira de Foz.

Os pagamentos foram autorizados pelos seguintes responsáveis:

**Quadro 8 – Titulares responsáveis pelo pagamento (HE - Município da Figueira da Foz)**

Responsável pelo pagamento	Função	Montantes (€)
(a)	<b>Presidente da Câmara</b> [mandato 2005-2009]	<b>32.108,13</b>
<b>Maria Teresa de Figueiredo Viana Machado</b>	<b>Vereadora</b> [mandato 2005-2009]	<b>27.405,24</b>
<b>Maria Isabel Maranhã Nunes Tiago Cardoso</b>	<b>Vereadora</b> [mandato 2009-2013]	<b>9.676,43</b>
<b>Total</b>		<b>69.189,80</b>

Fonte: Folhas de vencimentos; Ordens de pagamento; Anexo XIV

(a) Falecido em abril de 2011

No que concerne aos limites remuneratórios por trabalho extraordinário, constatou-se que nos Municípios de Faro e de Valongo os mesmos foram ultrapassados, em desrespeito pelo estatuído no artigo 161.º, n.º 2, da Lei n.º 59/2008, de 11.09, nos valores que se evidenciam no quadro seguinte (cfr. *Anexos XV e XVI*):

**Quadro 9 – Ultrapassagem dos limites remuneratórios (HE)**

Municípios	Valores pagos além do limite mensal remuneratório (€)
<b>Faro</b>	<b>16.463,70</b>
<b>Valongo</b>	<b>3.993,98</b>

Fonte: Registos de HE; Folhas de vencimentos; Anexos XV e XVI

De facto, verificou-se o pagamento de remuneração por trabalho extraordinário em montante superior a 60% da remuneração base, a trabalhadores que integram a carreira de assistente operacional<sup>18</sup>, motorista e de bombeiro, decorrendo de forma expressa do preceito legal acima referido – artigo 161º n.º 2 da Lei n.º 59/2008 – que os limites fixados no seu número 1, “(...) *podem ser ultrapassados desde que não impliquem uma remuneração por trabalho extraordinário superior a 60% da remuneração base do trabalhador: a) Quando se trate de trabalhadores que ocupem postos de trabalho de motoristas ou telefonistas e de outros trabalhos integrados nas carreiras de assistente operacional (...) cuja manutenção ao serviço para além do horário de trabalho seja fundamentalmente reconhecida como indispensável.*”

Em sede de contraditório, o atual Presidente da Câmara Municipal de Faro, José Macário Custódio Correia, vem dizer “(...) *que foi, realmente, ultrapassada a percentagem legalmente fixada como limite remuneratório na prestação do trabalho extraordinário (...)*”.

O Presidente da Câmara Municipal de Valongo, Fernando Horácio Pereira de Melo, relativamente aos dois trabalhadores em causa, vem alegar que um deles “(...) *foi nomeado responsável pela coordenação do*

<sup>18</sup> Alguns deles desempenhando funções de motorista e outros de bombeiro.



trabalho dos motoristas (...). O exercício dessa função exigia (...) a prestação de trabalho extraordinário (...), sendo o outro “(...) assistente operacional e coordena o sector dos transportes (...). O município possui um elevado número de motoristas e viaturas, o que obriga a prestar serviço para além do horário normal de expediente (...)”.

Apesar dos argumentos invocados, o facto é que não foi dado cumprimento aos limites legais estabelecidos, pelo que se conclui que os factos descritos são suscetíveis de consubstanciar uma infração financeira sancionatória, prevista na al. b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26.08.

Os titulares dos cargos responsáveis pela autorização da realização da despesa e do pagamento de HE para além do limite mensal remuneratório são os seguintes:

**Quadro 10 – Titulares responsáveis pela realização da despesa além dos limites legais**

Município	Responsável pela autorização da despesa	Função	Montante (€)	Totais (€)
Faro	José Apolinário Nunes Portada	<i>Presidente da Câmara</i> [mandato 2005-2009]	<b>8.730,18</b>	16.463,70
	José Macário Custódio Correia	<i>Presidente da Câmara</i> [mandato 2009-2013]	<b>7.733,52</b>	
Valongo	Fernando Horácio Moreira Pereira de Melo	<i>Presidente da Câmara</i> [mandatos 2005-2013]	<b>3.993,98</b>	3.993,98

Fonte: Registo de HE; Folhas de vencimentos; Delegação de competências; Anexos XV e XVI

**Quadro 11 – Titulares responsáveis pela autorização de pagamento de HE além dos limites**

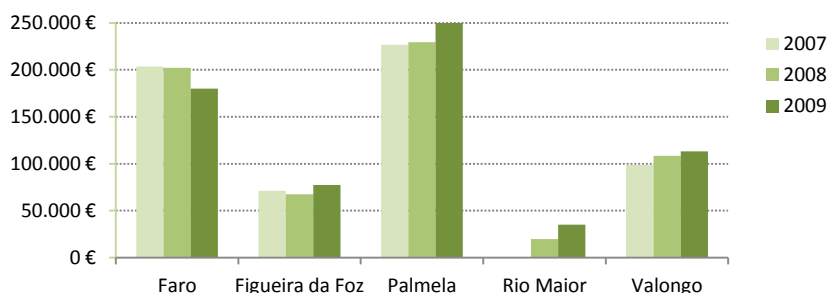
Município	Responsável pelo pagamento	Função	Montante (€)	Totais (€)
Faro	José Apolinário Nunes Portada	<i>Presidente da Câmara</i> [mandato 2005-2009]	<b>8.730,18</b>	16.463,70
	Rogério Conceição Bacalhau Coelho	<i>Vereador</i> [mandato 2009-2013]	<b>7.733,52</b>	
Valongo	Fernando Horácio Moreira Pereira de Melo	<i>Presidente da Câmara</i> [mandatos 2005-2013]	<b>525,62</b>	3.993,98
	Maria de Fátima Melo Maia	<i>Diretora</i> [Departamento Financeiro]	<b>3.468,36</b>	

Fonte: Folhas de vencimentos; Ordens de pagamento; Anexo XV e XVI

## 4.2. SUBSÍDIO DE TURNO

Nos cinco municípios auditados os valores pagos nos anos de 2007 a 2009 com subsídios de turno têm a expressão gráfica seguinte:

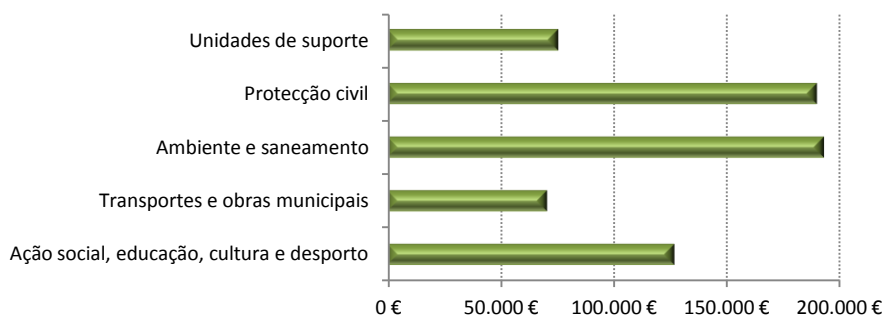
**Gráfico 7 – Evolução do pagamento de Subsídio de Turno (2007-2009)**



Fonte: Prestação de contas (2007-2009)

Em termos globais, no triénio 2007-2009, verificou-se um crescimento nas despesas com subsídio de turno de 9,4%. No cômputo global dos municípios auditados, no ano de 2009, verifica-se que a área de “Ambiente e saneamento básico” tem a maior representatividade no total das despesas efetuadas com subsídios de turno, como se observa no gráfico seguinte:

**Gráfico 8 - Distribuição dos valores pagos em ST por área funcional (2009)**



Fonte: Mapa de controlo orçamental por classificação orgânica

Unidades de suporte: Unidades orgânicas que coordenam e executam atividades transversais às demais unidades orgânicas.

Nos termos do preceituado no n.º 1 do artigo 20.º do DL n.º 259/98, de 18.08, o trabalho por turnos “(...) é aquele em que, por necessidade do regular e normal funcionamento do serviço, há lugar à prestação de trabalho em pelo menos dois períodos diários e sucessivos, sendo cada um de duração não inferior à duração média diária do trabalho.”

Este preceito legal, bem como o seguinte contêm e definem os limites e condicionalismos legais aplicáveis a esta modalidade de horário de trabalho, de onde se destaca o carácter rotativo e variável da prestação de trabalho por turnos.





De acordo com o disposto no artigo 21.º, o pessoal em regime de trabalho por turnos tem direito a um subsídio correspondente a um acréscimo de remuneração, calculada sobre o vencimento fixado no índice remuneratório da categoria em que o funcionário esteja posicionado, de acordo com as percentagens ali estabelecidas, a saber:

- ♦ A 22% quando o regime de turnos for permanente, total ou parcial;
- ♦ A 20% quando o regime de turnos for semanal prolongado, total ou parcial;
- ♦ A 15% quando o regime de turnos for semanal total ou parcial.

Para efeitos de caracterização do tipo de trabalho por turnos, deverá atender-se ao enunciado nos n.ºs 6 e 7 daquele artigo, de acordo com os quais, o regime de turnos será:

- a) Permanente quando o trabalho for prestado em todos os sete dias da semana;
- b) Prolongado quando for prestado em todos os cinco dias úteis e no sábado ou domingo;
- c) Semanal quando for prestado apenas de segunda-feira a sexta-feira;
- d) Total quando for prestado em, pelo menos, três períodos de trabalho diário e,
- e) Parcial quando for prestado apenas em dois períodos de trabalho diário.

Porém, uma vez que no âmbito da presente auditoria apenas se apreciou a prestação de trabalho por turnos por parte de trabalhadores em regime de contrato de trabalho e não na modalidade de nomeação, à semelhança do já feito para efeitos de enquadramento e verificação processual da realização de horas extraordinárias, a análise e o cotejo legal do trabalho por turnos são efetuados nos termos do regime jurídico contido na Lei n.º 59/2008.

Assim, quanto ao regime legal aplicável ao contrato de trabalho em funções públicas, verifica-se que o mesmo está disciplinado nos artigos 149.º e 211.º, daquele diploma, os quais em síntese, definem do seguinte modo esta modalidade de prestação de trabalho:

- ♦ Segundo o artigo 149.º, é considerado trabalho por turnos “(...) qualquer modo de organização do trabalho em equipa em que os trabalhadores ocupem sucessivamente os mesmos postos de trabalho, a um determinado ritmo, incluindo o ritmo rotativo, que pode ser de tipo contínuo ou descontínuo, o que implica que os trabalhadores podem executar o trabalho a horas diferentes no decurso de um dado período de dias ou semanas.”
- ♦ Dispondo mais adiante, o artigo 211.º, no seu n.º 1, que nas situações em que um turno seja total ou parcialmente coincidente com o período de trabalho noturno, os trabalhadores têm direito a um acréscimo remuneratório relativamente à remuneração base, cujo montante varia entre:

- 
- i. 25 % e 22 %, quando o regime de turnos for permanente, total ou parcial;
  - ii. 22 % e 20 %, quando o regime de turnos for semanal prolongado, total ou parcial;
  - iii. 20 % e 15 %, quando o regime de turnos for semanal, total ou parcial.

A fim de se aferir da natureza do regime de turnos, haverá que atender-se ao disposto nos números 4 e 5 daquele artigo, o qual caracteriza, em função da sua duração, as diversas modalidades de prestação deste tipo de trabalho.

De referir que as percentagens de acréscimo da remuneração, pagas a título de subsídio de turno, são definidas em regulamento interno, tendo em consideração o regime de turnos em prática na autarquia, e uma vez realizada a consulta prévia dos trabalhadores, através das organizações que os representam (vide para tanto: o n.º 3 do artigo 211.º para os trabalhadores que se inserem no âmbito subjetivo do RCTFP).

Define ainda o RCTFP, no artigo 152º, que *“a entidade empregadora pública que organize um regime de trabalho por turnos deve ter registo separado dos trabalhadores incluídos em cada turno”*. Este registo é fundamental para aferir o acréscimo da remuneração, a título de subsídio de turno, devido ao trabalhador.

Saliente-se, ainda, que o acréscimo remuneratório pago a título de subsídio de turno, abarca o acréscimo que eventualmente for devido por trabalho noturno, mas não já o que seja devido a título de trabalho extraordinário.

Os Municípios de Rio Maior e Valongo não fixaram em regulamento interno do serviço as condições em que são realizados os turnos<sup>19</sup> e as percentagens devidas pela prestação de trabalho em regime de turnos, sendo o valor dos abonos pagos nos dois municípios correspondente às percentagens máximas previstas na lei, ou seja, entre 22% e 25% dos índices remuneratórios.

No que concerne aos Municípios de Faro, Palmela e Figueira da Foz verificou-se que se encontram aprovados os regulamentos relativos à duração e horário de trabalho, a que alude o n.º 3 do artigo 211º da Lei n.º 59/2008. Na sequência da análise de tais regulamentos, na parte relativa ao trabalho por turnos, constatou-se que para além de definirem o valor a pagar a título de trabalho por turnos, em função da respetiva duração e modalidade, também definem a natureza do trabalho por turnos.

---

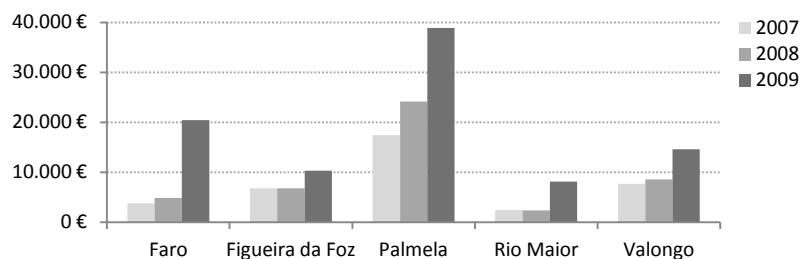
<sup>19</sup> Cfr. n.º 3 do artigo 211º da Lei n.º 59/2008, de 11.09.



## 4.3. ABONO PARA FALHAS

No triénio 2007-2009, constata-se um crescimento contínuo dos valores pagos com abono para falhas nos municípios auditados, sendo de realçar um crescimento muito acentuado em 2009, conforme se observa no gráfico seguinte:

**Gráfico 9 – Evolução do pagamento de abono para falhas (2007-2009)**



Fonte: Prestação de contas (2007-2009)

O elevado crescimento no mencionado ano de 2009 das despesas com este abono tem como explicação principal o facto de ter entrado em vigor a Portaria n.º 1553-C/2008, de 31/12, uma vez que o montante do abono para falhas deixou de ser uma percentagem do valor correspondente ao escalão 1 da carreira de tesoureiro<sup>20</sup> para passar a ser um montante pecuniário fixado pela referida portaria (€86,29). Ao longo do triénio considerado, as despesas efetuadas com abono para falhas nos 5 municípios em análise aumentaram cerca de 142%.

A atribuição do abono para falhas encontra consagração no DL n.º 4/89, de 6.01, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 276/98, de 11.09, e pelo artigo 24º da Lei n.º 64-A/2008, de 31.12, que aprovou o Orçamento de Estado para 2009.

De acordo com o DL n.º 4/89:

- Para efeitos de reconhecimento do direito ao abono para falhas, os funcionários terão de manusear ou ter à sua guarda, nas áreas de tesouraria ou cobrança, valores, numerário, títulos ou documentos, sendo por eles responsáveis (cfr. n.º 1 do artigo 2º);
- Determinando o n.º 2 do mesmo preceito, que “As carreiras e ou categorias, bem como os trabalhadores que, em cada departamento ministerial, têm direito a “abono para falhas”, são

<sup>20</sup> 10% para os tesoureiros e 5% nos casos de pessoal em carreira cujo conteúdo funcional implique manuseamento de dinheiro. O montante pecuniário do escalão 1 da carreira de tesoureiro fixava-se em €889,10 em 2009.

---

*determinadas por despacho conjunto do respetivo membro do Governo e dos responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública.”<sup>21</sup>*

Pelo Despacho n.º 15409/2009, de 30.06, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado na II Série do Diário da República de 08.07.2009, que procedeu ao reconhecimento do direito à percepção deste abono, foi determinado que nas “(...) *autarquias locais, têm ainda direito ao suplemento a que se refere o número anterior os trabalhadores titulares da categoria de coordenador técnico da carreira de assistente técnico que se encontrem nas mesmas condições, bem como os titulares da categoria subsistente de tesoureiro - chefe.*”

Finalmente, determina-se no n.º 4 do Despacho que o abono para falhas é apenas devido quando haja efetivo exercício de funções e enquanto perdurarem as condições que determinaram a sua atribuição, bem como que o “*reconhecimento do direito a abono para falhas a trabalhadores integrados noutras carreiras, ou titulares de outras categorias, efetua-se mediante despacho conjunto dos membros do Governo da tutela e das Finanças e da Administração Pública*” (vide n.º 5 do Despacho), que no caso das autarquias locais se efetua através de despacho do Presidente da Câmara, que tem a seu cargo os recursos humanos.

O direito ao abono para falhas pode ser reconhecido a mais de um trabalhador por cada autarquia ou serviço autárquico, quando a “(...) *atividade de manuseamento ou guarda referida no n.º 1 abranja diferentes postos de trabalho.*” (cfr. n.º 3 do artigo 2º do DL n.º 4/89).

Do que antecede, conclui-se que o reconhecimento por parte do município e a percepção pelo trabalhador, do abono para falhas, estão condicionados ao preenchimento cumulativo dos requisitos enunciados nos n.ºs 3 e 4 no Despacho n.º 15409/2009, de 30.06, que são a prestação efetiva de trabalho e a fixação do respetivo montante. Acresce a obrigatoriedade de os trabalhadores pertencerem às categorias referidas nos pontos 1 e 2 do mesmo Despacho ou de, segundo dispõe o n.º 5 do aludido Despacho, ter havido o reconhecimento do direito a abono para falhas a trabalhadores que, não obstante integrarem outras carreiras, manuseiem valores ou numerário e, por esse motivo, lhes ter sido concedido aquele abono, pelo Presidente da Câmara ou pela entidade em que este tenha delegado competência.

Nos termos da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31.12, foi fixado em €86,29 o montante pecuniário do abono para falhas e em todas as situações a sua atribuição depende da prestação efetiva de trabalho e apenas enquanto subsistirem as condições que determinaram a respetiva atribuição, pelo que na situação de férias

---

<sup>21</sup> Na Administração Local deve entender-se com competência para tal o Presidente da Câmara ou em quem tenha sido delegada tal competência, por força do estabelecido na al. a) do n.º 2 do artigo 68º da Lei n.º 169/99, de 18.09, conjugado com o n.º 1 do artigo 70º daquela Lei.



ou faltas não haverá lugar ao seu pagamento, nem poderá ser tal montante acrescido aos subsídios de férias e de Natal.

Nas situações em que se verifique interrupção das funções o cálculo do abono para falhas far-se-á por aplicação da fórmula enunciada no n.º 2 do artigo 5º do DL n.º 4/89, de cuja consagração legal resulta, de forma inequívoca, que este suplemento remuneratório é fracionável.

Nos cinco municípios auditados são processados abonos para falhas aos seguintes trabalhadores:

**Quadro 12 - Distribuição do abono para falhas por categoria profissional**

Município	Coordenador Técnico	Assistente Técnico	Técnico Superior	Assistente Operacional	Secretária Presidência	Encarregado Operacional	Total
Faro	1	20	1	-	-	-	22
Figueira da Foz	-	6	-	4	-	-	10
Palmela	3	27	2	7	1	1	41
Rio Maior	-	7	-	5	-	-	12
Valongo	3	4	-	6	-	1	14

Fonte: Folhas de vencimentos

Como se retira do quadro anterior, é processado abono para falhas a trabalhadores que detêm categorias profissionais de Técnico Superior, Assistente Operacional, Secretária da Presidência e Encarregado Operacional apesar das mesmas não se incluírem nas categorias que têm direito a este abono, enumeradas no Despacho n.º 15409/2009, do Ministro de Estado e das Finanças, de 30.06, cujos efeitos retroagem a 1 de Janeiro de 2009, conforme preceitua o respetivo número 6.

Como se expôs, é necessário despacho da entidade competente que determine, identifique e fundamente tal reconhecimento. Sendo uma situação de carácter excecional, deverá por isso ser tratada de forma casuística e ser objeto de um despacho autorizador, no qual se faça refletir a identidade, a categoria, a carreira do trabalhador, bem como a descrição sucinta do respetivo conteúdo funcional, concluindo-se que este regime excecional é aplicável aos trabalhadores que integram as carreiras de técnico superior, assistente operacional e encarregado operacional, pelo que, relativamente a estes, é necessário que o pagamento do abono para falhas seja autorizado nos termos do preceituado no n.º 5 do Despacho n.º 15409/2009, de 30.06, o que não se verificou<sup>22</sup>.

Constatou-se que no Município de Valongo se procedeu ao pagamento deste abono sem que existisse o respetivo despacho autorizador, nos valores e relativamente às carreiras seguintes (cfr. Anexo XVII):

<sup>22</sup> De salientar, ainda, que no Município de Palmela foi detetada uma situação de atribuição de abono para falhas a uma trabalhadora que não tinha direito ao mesmo, uma vez que não se encontrava afeta a áreas de tesouraria ou cobrança. Porém, este facto não foi apreciado para efeitos de apuramento de responsabilidade financeira devido à sua imaterialidade.

**Quadro 13 – Valores pagos em AF sem autorização (n.º 5 do Despacho n.º 15409/2009)**

Município	Categoria	Valores pagos em AF sem despacho autorizador/2009 (€)	Totais (€)
Valongo	Assistentes operacionais	5.939,62	6.679,20
	Encarregado operacional	739,58	

Fonte: Folhas de vencimento; Anexo XVII

Porém, haverá que se levar em linha de conta que em 2009 o quadro legislativo que regulava o abono para falhas foi alterado com a entrada em vigor do Despacho n.º 15409/2009, de 08.07, cujos efeitos retroagem a 1 de Janeiro de 2009, bem como a alteração do Decreto-lei n.º 276/98, de 11.09, pela Lei n.º 64-A/2008, de 31.12, o que determinaria a reapreciação da atribuição dos abonos para falhas à luz dos novos dispositivos legais e em consequência à emissão de novas deliberações e a proferir novos despachos autorizadores, o que não sucedeu.

Ainda no Município de Valongo constatou-se que do universo dos trabalhadores que recebem abono para falhas (14) apenas 2 viram o seu direito ser reconhecido por despacho. De facto, da análise da documentação solicitada, não se comprovou a existência de documento autorizador para o reconhecimento do direito ao abono para falhas relativamente a 12 trabalhadores deste município, o que deveria ter sido feito através de despacho do Presidente da Câmara.

Tais trabalhadores integram a carreira de Coordenador Técnico, Assistente Técnico e Assistente Operacional – Bilheteiro e Encarregado Operacional<sup>23</sup>. Nesta situação foram pagos pelo Município de Valongo abono para falhas no montante de €6.310,22 (cfr. Anexo XVIII):

**Quadro 14 – Montantes de AF pagos sem despacho (n.º 1 e 2 do Despacho n.º 15409/2009)**

Município	Categoria	Valores pagos em AF sem despacho autorizador (€)	Totais (€)
Valongo	Coordenadores técnicos	4.289,93	6.310,22
	Assistentes técnicos	2.020,29	

Fonte: Folhas de vencimento; Anexo XVIII

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara de Valongo alegou o seguinte: *“(...) todos os trabalhadores a quem foi reconhecido o direito a receber o abono referido, manuseiam com dinheiro no exercício da sua atividade laboral. Na verdade, os primeiros três e o quinto são tesoureiros e como tal, é-lhes reconhecido o direito ao abono para falhas. E todos os restantes, no exercício da sua atividade que prestam ao município trabalham com dinheiro, recebendo trocos, vendendo bilhetes, cobrando taxas, etc. Exercem a sua atividade na função vulgarmente conhecida por «bilheteiros» (...).*

<sup>23</sup> No que respeita a estes últimos - Assistente Operacional – Bilheteiro e Encarregado Operacional - acresce a questão referida no parágrafo que antecede, i. é, é necessário despacho autorizador, fundamentado no n.º 5 do Despacho Ministerial, atrás identificado.



*(...) Os demais trabalhadores (bilheteiros) estão a exercer as funções há já muito tempo (...). Ora, atento o lapso de tempo entretanto decorrido, os serviços não encontram o documento que os nomeou e autorizou a percepção do abono para falhas. Contudo, não se pode concluir que os trabalhadores não estão autorizados por despacho, a receberem abono para falhas (...). Tendo sido nomeados para o exercício das funções que desempenham e tendo prestado caução, por maioria de razão, se entende que tem de existir despacho a autorizar o pagamento dos abonos para falhas (...)."*

Os argumentos acima expostos não aduzem novos pressupostos de facto ou de direito, suscetíveis de alterar a análise efetuada. Na verdade, não foi questionado que os trabalhadores estivessem inseridos no âmbito subjetivo da legislação aplicável, mas sim a existência de despacho autorizador, que não foi demonstrado pelo município, através de prova documental, quer no decurso da auditoria, quer em sede de contraditório.

Salienta-se, finalmente, que em todos os municípios em análise o abono para falhas assumiu um carácter mensal, isto é, mesmo quando os trabalhadores se encontraram na situação de férias ou de faltas, lhes foi processado e pago o referido abono, o que contraria os normativos anteriormente assinalados, uma vez que o processamento deste abono está indexado à efetividade de funções. Nestas circunstâncias foram pagos em excesso, a título de abono para falhas, os seguintes valores (cfr. *Anexos XIX a XXIII*):

**Quadro 15 – Valores pagos em excesso**

Município	Valores pagos a mais em AF (€)
Faro	2.502,28
Figueira da Foz	1.732,27
Palmela	5.860,55
Rio Maior	874,38
Valongo	3.019,55
<b>Total</b>	<b>13.989,03</b>

*Fonte: Folhas de vencimento; registo de assiduidade; Anexo XIX a XXIII*

A Presidente da Câmara Municipal de Rio Maior, Isaura Maria Bernardino Morais, comunicou que *"(...) procedeu, de imediato, ao fracionamento do valor relativo ao abono para falhas, de acordo com a efetividade de funções (...)"*, e que os trabalhadores visados declararam em documentos, ora remetidos, que pretendem proceder à reposição de valores pagos em excesso, o que está a ser efetuado através de guias de recebimento ou de desconto mensal no vencimento, extinguindo a responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do n.º 1 do artigo 69º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

---

A Presidente da Câmara Municipal de Palmela, Ana Teresa Vicente, informou que foi por si (...) *proferido (...) despacho a ordenar reposição das quantias processadas e pagas aos trabalhadores visados, conforme documento que se anexa (doc. 13)*».

O Presidente da Câmara Municipal da Figueira da Foz, João Albino Ataíde das Neves, informou que foi já « (...) *ordenado aos serviços que notifiquem os funcionários que auferiram esse abono em período de férias e de faltas, a fim de restituírem os valores indevidamente recebidos (cfr. Anexo 14)*», não apresentando todavia, prova documental.

O Presidente da Câmara Municipal de Faro, José Macário Correia, informou que (...) *a situação detetada já se encontra regularizada (...)*» sem, contudo, fazer prova da regularização, bem como dos termos em que foi feita.

O Presidente da Câmara Municipal de Faro, no mandato de 2005/2009, José Apolinário Nunes Portada, referiu o seguinte: *“(...)verifica-se que, no Município de Faro, existe efetivamente uma falha apontada por esse Tribunal apenas na aplicação da fórmula que determina o processamento desse abono, indexado ao exercício de funções, o que motivou o pagamento em excesso.”*

O Presidente da Câmara Municipal de Valongo, Fernando Horácio Pereira de Melo, alegou que *«Os trabalhadores do município de Valongo só auferiram abono para falhas no caso de se encontrarem em efetividade de funções (...)»*. Mais acrescentando que *“Foi perfilhado pelos serviços do município que os trabalhadores só terão direito a abono para falhas se se verificar o exercício efetivo de funções (...) Pelo que não existiu qualquer atribuição de abono para falhas a trabalhadores do município, sem que existisse efetividade de funções»*.

As alegações apresentadas pelo Presidente da Câmara de Valongo não foram acompanhadas de elementos comprovativos das mesmas, acrescentando o facto de após ter sido reanalisada a documentação se ter concluído que foi efetivamente efetuado o pagamento de abono para falhas com carácter mensal, isto é, sem que a efetividade de funções tivesse sido considerada.

Os factos descritos consubstanciam despesa ilegal e pagamentos ilegais e indevidos e são suscetíveis de configurar responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, prevista na alínea b) do artigo 65.º e no n.º 4 do artigo 59º da Lei n.º 98/97, de 29.08.

Os titulares dos cargos responsáveis pela autorização da despesa (cfr. *Anexos XIX a XXIII*):





**Quadro 16 – Titulares responsáveis pela autorização da despesa**

Município	Responsável pela autorização da despesa	Função	Montante (€)	Totais (€)
Faro	José Apolinário Nunes Portada	<b>Presidente da Câmara</b> [mandato 2005-2009]	<b>2.193,41</b>	2.502,28
	Rogério Conceição Bacalhau Coelho	<b>Vereador</b> [mandato 2009-2013]	<b>308,87</b>	
Figueira da Foz	(a)	<b>Presidente da Câmara</b> [mandato 2005-2009]	<b>1.288,49</b>	1.732,27
	João Albino Rainho Ataíde das Neves	<b>Presidente da Câmara</b> [mandato 2009-2013]	<b>443,78</b>	
Palmela	Adília Maria Prates Candeias	<b>Vereadora</b> [mandatos 2005-2013]	<b>5.860,55</b>	5.860,55
Rio Maior	Manuel António dos Reis Brites	<b>Vereador</b> [mandato 2005-2009]	<b>722,41</b>	588,50 <sup>(b)</sup>
	Carlos Fernando Frazão Correia	<b>Vereador</b> [mandato 2009-2013]	<b>151,97</b>	
Valongo	Fernando Horácio Moreira Pereira de Melo	<b>Presidente da Câmara</b> [mandatos 2005-2013]	<b>3.019,55</b>	3.019,55

Fonte: Despachos de delegação de competências; Anexos XIX a XXIII

(a) Falecido em Abril de 2011

(b) O valor inicialmente apurado era de €874,38. Porém, face à reposição nos cofres públicos de €285,88 através da guia de recebimento n.º 2/2012 e pelo desconto nos recibos de vencimento dos meses de Maio e Junho de 2010 do trabalhador n.º 772, tal quantia foi reduzida para €588,50. A reposição ora efetuada, extingue a responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do n.º 1 do artigo 69º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Titulares dos cargos responsáveis pela autorização do pagamento (cfr. Anexos XIX a XXIII):

**Quadro 17 – Titulares responsáveis pela autorização do pagamento**

Município	Responsável pelo pagamento	Função	Montante (€)	Totais (€)
Faro	José Apolinário Nunes Portada	<b>Presidente da Câmara</b> [mandato 2005-2009]	<b>2.193,41</b>	2.502,28
	Rogério Conceição Bacalhau Coelho	<b>Vereador</b> [mandato 2009-2013]	<b>308,87</b>	
Figueira da Foz	(a)	<b>Presidente da Câmara</b> [mandato 2005-2009]	<b>569,61</b>	1.732,27
	Maria Teresa de Figueiredo Viana Machado	<b>Vereadora</b> [mandato 2005-2009]	<b>718,88</b>	
	Maria Isabel Maranhã Nunes Tiago Cardoso	<b>Vereadora</b> [mandato 2005-2009]	<b>443,78</b>	
Palmela	Adilo Oliveira Costa	<b>Vereador</b> [mandatos 2005-2013]	<b>5.381,11</b>	5.860,55
	Luís Miguel Reisinho de Oliveira Calha	<b>Vereador</b> [mandato 2009-2013]	<b>479,44</b>	
Rio Maior	Silvino Manuel Gomes Sequeira	<b>Presidente da Câmara</b> [mandato 2005-2009]	<b>109,83</b>	588,50 <sup>(a)</sup>
	Manuel António dos Reis Brites	<b>Vereador</b> [mandato 2005-2009]	<b>612,58</b>	
	Isaura Maria Elias Crisóstomo Bernardino	<b>Presidente da Câmara</b> [mandato 2009-2013]	<b>151,97</b>	
Valongo	Fernando Horácio Moreira Pereira de Melo	<b>Presidente da Câmara</b> [mandatos 2005-2013]	<b>499,71</b>	3.019,55
	Maria de Fátima Melo Maia	<b>Diretora</b> [Departamento Financeiro]	<b>2.519,84</b>	

Fonte: Ordens de Pagamento. Anexos XIX a XXIII.

(a) O valor inicial era de €874,38. Porém, face à reposição de €285,88, através da guia de recebimento n.º 2/2012 e pelo desconto nos recibos de vencimento dos meses de Maio e Junho de 2010 do trabalhador n.º 772, tal quantia foi reduzida para €588,50. A reposição ora efetuada extingue a responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do n.º 1 do art.69º da Lei n.º 98/97, de 26.08.

---

## 4.4. OUTROS SUPLEMENTOS REMUNERATÓRIOS E ABONOS

### 4.4.1. Subsídios extraordinários

Nos termos do estabelecido na al. b) do n.º 1 do artigo 5º da Lei n.º 29/87, de 30.06 – que define o Estatuto dos Eleitos Locais – com a redação que lhe foi introduzida pela Lei n.º 52-A/2005, de 10.10, os eleitos locais têm direito a dois subsídios extraordinários anuais, dispendo o n.º 1 do artigo seguinte que *“(...) em regime de permanência têm direito a remuneração mensal, bem como a dois subsídios extraordinários, de montante igual àquela, em Junho e em Novembro.”*

No Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proferido em 2 de Março de 2004, no âmbito do processo n.º 01932/2003, foi reconhecida e invocada a correspondência entre as situações dos eleitos locais e dos funcionários, relativamente ao modo de remuneração dos subsídios, designados por extraordinários quanto aos primeiros e de férias e de Natal, quanto aos segundos. Para tanto, foi determinante o disposto nos artigos 7º e 16º do DL n.º 496/80, de acordo com os quais os funcionários ou agentes que cessem definitivamente funções têm direito a um subsídio de valor correspondente ao tempo de serviço até então efetivamente prestado naquele ano<sup>24</sup>.

Face ao exposto, conclui-se pela aplicação subsidiária do regime constante do DL n.º 496/80 aos subsídios extraordinários previstos na Lei n.º 29/87, o que equivale a dizer que no ano em que cessem o mandato os eleitos locais têm direito a receber tantos duodécimos de subsídio extraordinário de Junho e de Novembro quantos os meses em que efetivamente estiveram naquelas funções.

No Município de Faro e no que concerne ao pagamento dos subsídios extraordinários verificou-se que os eleitos locais que tomaram posse em 25 de Outubro de 2005 – mandato 2005/2009 – receberam na totalidade, repartido pelos meses de Novembro e Dezembro de 2005, o subsídio extraordinário de Novembro:

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara Municipal de Faro, no mandato 2005/2009, José Apolinário Nunes Portada, alegou que *(...) o facto de o mandato do ora Requerente como presidente da Câmara Municipal de Faro ter iniciado em Outubro de 2005, dúvidas não restam de que lhe eram devidos os duodécimos do subsídio extraordinário de Novembro correspondentes a apenas 2 meses de exercício de funções (...)*», assim o requerente *« (...) irá apresentar de imediato junto da Câmara Municipal de Faro requerimento no sentido disponível de repor o montante indevidamente recebido.»*

---

<sup>24</sup> Na sequência daquele Acórdão, o Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local emitiu uma orientação, em 24.11.2005, às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, para que nesta matéria se passasse a acolher o entendimento do Supremo Tribunal Administrativo.



Os montantes indevidamente recebidos pelo Presidente da Câmara Municipal de Faro no mandato 2005-2009 foram repostos através da guia de recebimento n.º 70 de 2012, pelo que o procedimento por responsabilidade financeira reintegratória se encontra extinto, nos termos do artigo 69.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26.08.

O valor pago em excesso do subsídio extraordinário de Novembro, ao Vereador João Manuel Godinho Marques, no valor global de €2.349,90, constitui despesa ilegal e pagamento ilegal e indevido, por inobservância do disposto nos citados artigos 7.º e 16.º do DL n.º 496/80, subsidiariamente aplicável aos Eleitos Locais, sendo a situação descrita passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos do preceituado na al. b) do n.º 1 do artigo 65.º e n.º 4 do artigo 59.º da Lei n.º 98/97.

A despesa e o pagamento foram autorizados pelo Presidente da Câmara José Apolinário Nunes Portada.

**Quadro 18 - Pagamento de subsídio extraordinário (I) – Município de Faro**

Nome	Função	Mês	Pagamento (€)	Pagamento em excesso (€)
João Manuel Godinho Marques	Vereador (mandato 2005-2009)	11	469,98	-
		12	2.349,90	2.349,90
TOTAL				2.349,90

Fonte: Recibos de vencimento

Ainda no Município de Faro, os eleitos locais que iniciaram funções em Novembro de 2009 – mandato 2009/2013, receberam a totalidade do subsídio de Natal, de acordo com o quadro seguinte:

**Quadro 19 - Pagamento de subsídio extraordinário (II) – Município de Faro**

Nome	Função	Mês	Pagamento (€)	Pagamento em excesso (€)
José Macário Custódio Correia	Presidente da Câmara [mandato 2009-2013]	11	3.816,00	3.180,00
Teresa Alexandra Viegas Correia	Vereadora [mandato 2009-2013]	11	3.052,80	2.544,00
Paulo Jorge Neves dos Santos	Vereador [mandato 2009-2013]	11	3.052,80	2.544,00

Fonte: Recibos de vencimento; Papéis de trabalho

Os montantes indevidamente recebidos pelos eleitos locais que iniciaram funções em Novembro de 2009 foram entretanto repostos, através das guias de recebimento n.º441, 471 e 442 de 2010, pelo que o procedimento por responsabilidade financeira reintegratória se encontra extinto pelo pagamento da quantia a repor (vide artigo 69.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26.08).

#### 4.4.2. Pagamento por “férias não gozadas” a eleitos locais

O direito a férias dos eleitos locais encontra-se consagrado na al. f) do n.º 1 do artigo 5º da Lei n.º 29/87, dispondo o artigo 14º daquele diploma que “Os eleitos locais em regime de permanência ou de meio tempo têm direito a 30 dias de férias anuais.”

Uma vez feito o cotejo do conteúdo da norma, constata-se que:

- ♦ Os eleitos locais que em 1 de Janeiro se encontrem em funções, adquirem nessa data e na totalidade, o direito às férias do próprio ano, que corresponde a 30 dias;
- ♦ No entanto, e dada a falta de previsão legal, pode também concluir-se que a falta de gozo de parte ou da totalidade dos dias de férias, não permite a sua acumulação.

O Município de Faro procedeu ao pagamento de “férias não gozadas” a eleitos locais que cessaram os mandatos em 2005 (mandato 2001/2005) e em 2009 (mandato 2005/2009), conforme quadro que a seguir se apresenta:

*Quadro 20 - Pagamento por férias não gozadas (Município de Faro)*

Nome	Função	Mês	Retribuição (€)	
			2005	2009
José Adriano Gago Vitorino	<b>Presidente da Câmara</b> [mandato 2001-2005]	11/2005	3.524,85	
Carlos Fernando Chimeno de Jesus Alvito	<b>Vereador</b> [mandato 2001-2005]	11/2005	5.639,76	
Helena Maria de Sousa Louro D’Oliveira	<b>Vereadora</b> [mandato 2001-2005]	11/2005	1.598,00	
Paulo Jorge Neves dos Santos	<b>Vereador</b> [mandato 2001-2005]	11/2005	3.759,88	
José Apolinário Nunes Portada	<b>Presidente da Câmara</b> [mandato 2005-2009]	11/2009		9.540,00
José Manuel Godinho Marques	<b>Vereador</b> [mandato 2005-2009]	11/2009		7.123,20
		Subtotal	14.522,49	16.663,20
		<b>TOTAL</b>	<b>31.185,69</b>	

Fonte: Recibos de vencimento.

No que respeita ao Município de Valongo, constatou-se que foi abonado, em Junho de 2009, um montante a título de férias não gozadas, a João António de Castro e Paiva Queirós, Vereador no mandato de 2005-2009, no valor de €555,61.

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara Municipal de Faro, no mandato de 2005/2009, José Apolinário Nunes Portada, veio alegar o seguinte: “(...) se os eleitos locais em regime de permanência que cessem definitivamente funções têm direito ao pagamento dos subsídios de férias e de Natal



*proporcionalmente ao tempo de serviço prestado no ano em que ocorra essa cessação, não deixa de ter idêntico direito no que se refere à remuneração das férias (...) diante do laconismo da Lei n.º 29/87 o STA entendeu ser subsidiariamente aplicável aos eleitos locais o regime de atribuição dos subsídios de férias e de Natal dos funcionários públicos, não poderá deixar de se considerar igualmente aplicável aos eleitos locais, a título subsidiário e por semelhante ordem de razões, o regime das férias, faltas e licenças dos funcionários públicos e agentes da Administração Pública (...).”*

O Presidente da Câmara Municipal de Faro, no mandato de 2001/2005, José Adriano Gago Vitorino, alegou que *“Feito o cotejo da norma, não se constata (...) que na falta de previsão se conclui que a falta de gozo de parte ou da totalidade dos dias de férias, não permite a sua acumulação.(...) sucede que o Supremo Tribunal Administrativo no Acórdão de 02.03.2004 (Proc. N.º 01932/03), considera que o Decreto-Lei n.º 496/80 é subsidiário no que rege às questões remuneratórias dos eleitos locais relativos aos subsídios extraordinários de Junho a Setembro, por equiparação aos subsídios de Férias e de Natal.*

*Em conclusão: se os eleitos locais têm direito a 30 dias de férias, bem como à sua remuneração; e se o Acórdão que se aplica subsidiariamente aos eleitos locais, refere que estes quando cessem definitivamente funções têm direito ao pagamento dos dois subsídios de férias e natal, proporcionalmente ao tempo de serviço prestados no ano em que ocorra a cessação, não poderão deixar de ter idêntico direito no que se refere à remuneração das férias não gozadas.”*

Tal como já exposto, o Estatuto dos eleitos locais, aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30.06, alterado e republicado pela Lei n.º 52-A/2005, de 10.10, consagra o direito a férias dos eleitos locais através dos artigos 5º, n.º 1, al. f) e 14º, contudo, nada dispõe quanto aos termos em que ocorre a aquisição desse direito e à possibilidade de acumulação de férias não gozadas ou, em alternativa, da respetiva remuneração.

Perante o laconismo da lei, e à semelhança do que acontece com os subsídios extraordinários, também aqui se poderia ser tentado a fazer apelo à aplicação subsidiária do regime de férias dos trabalhadores da Administração Pública. Acontece, porém, que aqui não se verifica o paralelismo das situações que ali são invocadas, e que permitem a aplicação, sem sobressalto, do regime que regula de forma sistemática a atribuição dos subsídios de férias e de Natal ao funcionalismo público.

De harmonia com o artigo 10º do Código Civil, os casos que a lei não preveja são regulados segundo a norma aplicável aos casos análogos, ora o direito a férias dos trabalhadores da Administração Pública é distinto do direito a férias dos eleitos locais, o qual consiste em 30 dias anuais, independentemente da contagem do prazo e da proporcionalidade entre o tempo de exercício de funções e o direito a dias de

---

férias, entre outros elementos típicos do regime de férias dos trabalhadores da Administração Pública, pelo que a ausência de analogia das situações preclude a aplicação subsidiária do respetivo edifício jurídico.

Termos em que se conclui que a remuneração de férias não gozadas a eleitos locais constitui despesa ilegal e pagamento ilegal e indevido, suscetível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, prevista nos artigos 65.º, n.º 1, al. b), e 59.º, n.º 4 da Lei n.º 98/97.

A despesa foi autorizada pelo Presidente da Câmara Municipal de Faro, José Apolinário Nunes Portada (€31.185,69) e pelo Presidente da Câmara Municipal de Valongo, Fernando Horácio Moreira Pereira de Melo (€555,61).

Os pagamentos foram autorizados pelos seguintes responsáveis:

**Quadro 21 – Pagamento de “férias não gozadas” – titulares responsáveis e montantes**

Município	Responsável pelo pagamento	Função	Valor (€)
Faro	José Apolinário Nunes Portada	<i>Presidente de Câmara</i> [mandato 2005-2009]	14.522,49
	Rogério Conceição Bacalhau Coelho	<i>Vereador</i> [mandato 2005-2009]	16.663,20
Valongo	Maria de Fátima Melo Maia	<i>Diretora</i> [Departamento Financeiro]	555,61

Fonte: Ordens de pagamento

#### 4.4.3. Pagamento de refeições a eleitos locais

No Município de Valongo foram efetuados, no exercício de 2009, pagamentos de refeições a eleitos locais sem prévia requisição, sem invocação do fim visado e do interesse público subjacente à sua realização, no montante de €16.742,03 (cfr. *Anexo XXIV*).

A realização de despesas desta natureza apenas pode ocorrer quando, cumulativamente, satisfaçam os seguintes requisitos:

- ✓ Prévia autorização por entidade legalmente competente e diversa do beneficiário;
- ✓ Identificação do fim visado;
- ✓ Demonstração do interesse público subjacente à sua realização, com identificação dos objetivos e dos participantes.



Contudo, da análise dos documentos de despesa apresentados, relativos a despesas com refeições, resulta que o seu pagamento não foi precedido de autorização prévia, invocação de base legal, fim visado, menção do interesse público subjacente à respetiva realização e identificação dos participantes, sendo que, em determinados documentos, o Município não é sequer referido como cliente.

Com efeito, o pagamento destas despesas é feito tão-somente perante a apresentação de faturas de almoços e jantares, sendo certo, tal como acima se demonstrou, que o pagamento ou fornecimento de refeições não se insere nas atribuições dos municípios.

No exercício do direito do contraditório, veio o atual Presidente da Câmara Municipal de Valongo, Fernando Horácio Moreira Pereira de Melo, o Vereador no mandato de 2005/2009, José Luís Gonçalves de Sousa Pinto, e os Vereadores no mandato de 2009/2013, Arnaldo Pinto Soares, Maria da Trindade Morgado Vale e João Paulo Rodrigues Baltazar, apresentar alegações individuais de igual teor, no sentido de que *“(…) Essas despesas ocorreram por conta da autarquia e foram efetuadas no interesse público desta e não são refeições do respondente (…). Tem por finalidade indemnizar funcionários de despesas especiais a que o exercício da função os obriga, ou seja, a compensar despesas determinadas por motivo de serviço. (…). A utilidade destas despesas está relacionada com a atividade funcional do eleito local e decorrem do exercício da função do mesmo. (…). Estas despesas constituem particularidades específicas da prestação de trabalho ou a compensar despesas feitas por motivo de serviço autárquico, que encontram fundamento na necessidade de ressarcir o eleito local das despesas efetuadas por causa do desempenho das suas funções.”*

Importa sublinhar que quer na apresentação dos documentos de suporte à realização da despesa e do pagamento das refeições, quer posteriormente, em sede de contraditório, os responsáveis não apresentaram nota justificativa da despesa efetuada, demonstrativa do eventual interesse público subjacente. Saliente-se, ainda, que os responsáveis foram, simultaneamente, autorizadores da despesa e beneficiários da mesma.

Assim, e face ao que antecede, conclui-se que o pagamento de refeições, sem norma legal habilitante e com violação do artigo 82º da Lei n.º 169/99, de 18.09, e do ponto 2.6.1 do POCAL, constitui despesa ilegal e pagamento ilegal e indevido, e é suscetível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória nos termos do artigo 65º, n.º 1, al. b) e artigo 59º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26.08.

Os titulares dos cargos responsáveis pela autorização da despesa e do pagamento das refeições foram os seguintes: (cfr. Anexo XXIV):

**Quadro 22 – Titulares responsáveis pela autorização das despesas**

Município	Responsável pela despesa	Função	Montante (€)	Totais (€)
Valongo	Fernando Horácio Moreira Pereira de Melo	<b>Presidente da Câmara</b> [mandatos 2005-2013]	<b>11.979,09</b>	16.742,03
	José Luís Gonçalves de Sousa Pinto	<b>Vereador</b> [mandato 2005-2009]	<b>4.079,44</b>	
	Arnaldo Pinto Soares	<b>Vereador</b> [mandato 2009-2013]	<b>423,90</b>	
	Maria da Trindade Morgado Vale	<b>Vereadora</b> [mandato 2009-2013]	<b>233,60</b>	
	João Paulo Rodrigues Baltazar	<b>Vereador</b> [mandato 2009-2013]	<b>26,00</b>	

Fonte: Documentos de despesa; Anexo XXIV

**Quadro 23 – Titulares responsáveis pela autorização do pagamento**

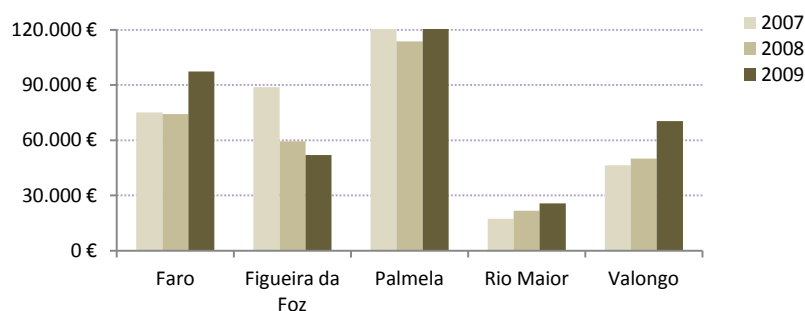
Município	Responsável pelo pagamento	Função	Montante (€)	Totais (€)
Valongo	Maria de Fátima Melo Maia	<b>Diretora</b> [Departamento Financeiro]	<b>16.300,93</b>	16.742,03
	José Luís Gonçalves de Sousa Pinto	<b>Vereador</b> [mandato 2005-2009]	<b>350,00</b>	
	Falta de assinatura de OP's		<b>91,10</b>	

Fonte: Documentos de despesa; Ordens de Pagamento; Anexo XXIV

#### 4.4.4. Comunicações móveis

Ao longo do triénio 2007-2009 o valor das despesas com comunicações via telemóvel nos municípios analisados apresenta a seguinte evolução:

**Gráfico 10 – Evolução das despesas com telemóveis (2007-2009)**



Fonte: Informações dos serviços

Como se observa, excetuando o caso do Município da Figueira da Foz, o valor da despesa com comunicações via telemóvel aumentou, em 2009, em todos os municípios. No triénio, o valor da despesa, no cômputo global, aumentou 6,8%.





No quadro seguinte apresentam-se alguns parâmetros comparativos relativamente às despesas com comunicação por telemóveis nos municípios em análise, no ano de 2009:

**Quadro 24 – Peso relativo dos montantes pagos com telemóveis (2009)**

Parâmetros	Municípios				
	Palmela	Faro	Valongo	Figueira da Foz	Rio Maior
Despesas com telemóveis (€)	126.631	97.403	70.309	51.924	25.745
N.º de telemóveis atribuídos	237	116	108	201	83
Peso telefones móveis nas comunicações	17,4%	39,6%	21,4%	23,6%	17,2%
% de funcionários com telemóvel <sup>(a)</sup>	23,2%	10,8%	12,72%	33,4%	22,07%
Valor médio mensal por telemóvel (€)	44,5	70,0	54,3	22,1	25,8

Fonte: Dados dos municípios

a) Inclui eleitos locais.

A análise realizada teve por finalidade, para além de apurar montantes de despesa efetuados e respetivo peso relativo, verificar os critérios de atribuição de telemóveis bem como avaliar a fiabilidade do controlo efetuado sobre os consumos com telecomunicações móveis.

Nos Municípios de Faro, Rio Maior e Valongo é de salientar a inexistência de regulamentação onde sejam definidos os critérios de atribuição de telemóveis e os plafonds máximos para a realização das respetivas despesas em comunicações.

Mais se constatou que nos municípios referidos, no ano de 2009, não foram instituídos mecanismos de controlo e acompanhamento sobre a utilização de telemóveis, tendo em vista assegurar:

- ♦ A utilização dos telefones móveis para fins profissionais e, por consequência, para a satisfação do interesse público;
- ♦ A contenção sobre a utilização dos meios de comunicação móveis;
- ♦ O controlo e redução dos gastos com comunicações móveis, sem comprometer a sua eficácia.

#### 4.4.5. Despesas com transporte de pessoal

No Município de Palmela verificou-se que esta autarquia realiza o transporte diário dos trabalhadores para os locais de trabalho e destes para os respetivos domicílios. No que se refere à quantificação dos meios humanos e materiais utilizados no transporte diário de trabalhadores, foram constituídos 6 circuitos envolvendo 6 viaturas para, nos dias úteis, assegurarem o transporte de pessoal abrangendo a ida para o local de trabalho (percurso da manhã) e de volta para as respetivas áreas de residência dos funcionários (percurso da tarde).

Segundo informação prestada pelo Diretor de Departamento de Recursos Humanos e Organização "(...) colhe o seu fundamento legal da deliberação de 03.09.2003 que incidiu sobre a Proposta n.º 1/GP/18, 2003 e que aprovou as Normas sobre Utilização de Viaturas da Frota Municipal e Transporte de Trabalhadores.

As razões do procedimento instituído pela autarquia, e que foi objeto de racionalização através da referida deliberação, fundaram-se na ausência e/ou incompatibilidade, em matéria dos transportes públicos, com os horários do serviço público a realizar na autarquia (...)"

**Quadro 25 – Transporte de pessoal do Município de Palmela**

Circuitos	Km/dia útil	N.º de funcionários transportados	Meios envolvidos	
			N.º de motoristas	N.º de viaturas
Circuito 1	40	8	2	1
Circuito 2	34	39	2	1
Circuito 3	126	90	2	1
Circuito 4	40	15	2	1
Circuito 5	60	17	2	1
Circuito 6	56	10	2	1
<b>Total diário</b>	<b>356</b>	<b>179</b>	<b>12</b>	<b>6</b>

Fonte: Informação SAI n.º 2010/12187 de 14.06.2010 do Dep. de RH e Organização do Município de Palmela

Estes 6 circuitos implicam a realização de um número aproximado de 87.220 Km anuais<sup>25</sup> e uma alocação de recursos que, sendo variável, se pode situar entre 3 e 3,5 horas diárias por cada motorista/viatura<sup>26</sup>.

Quanto à despesa com combustível, manutenção e seguros, no ano de 2009, os valores envolvidos com as viaturas afetas aos circuitos são os seguintes:

<sup>25</sup> Cálculo realizado para 245 dias úteis/ano ≈ (52 semanas\*5 dias deduzidos de feriados).

<sup>26</sup> Segundo Informação Técnica Cin2010-30727 cada um dos 12 motoristas afetará entre 1h30 a 1h45 do seu tempo de trabalho a esta atividade, sendo que "... o transporte da manhã é assegurado por um trabalhador e o da tarde por outro trabalhador diferente."



## Quadro 26 – Custos associados às viaturas afetas aos circuitos

Valores: €

Circuito / N.º da viatura	Combustível	Manutenção	Seguros
Circuito 1 / 244	852	2.784	312
Circuito 2 / 169	2.451	12.246	809
Circuito 3 / 170	6.209	8.449	957
Circuito 4 / 193	945	4.485	968
Circuito 5 / 227	1.550	3.317	544
Circuito 6 / 194	1.390	5.373	968
Sub-total	13.397	36.654	4.559
<b>Total</b>		<b>54.610</b>	

Fonte: Informação Técnica Cin2010-30727

Para além destas despesas estão também associados a esta prática custos que resultam da realização de trabalho por turnos e trabalho extraordinário pelos motoristas, ainda que os serviços refiram que *“Alguns destes motoristas que fazem transporte de pessoal recebem horas extraordinárias, mas não especificamente para esta atividade, dado que a mesma é assegurada dentro dos horários de turnos.”*<sup>27</sup>

Assinale-se que, em 2009, o total do valor pago em HE e subsídio de turno ao setor dos transportes do Município de Palmela ascendeu a €284.864 e €47.793, respetivamente cerca de 30% e 19% do total despendido pelo Município nestas rubricas.

Nos artigos 66º e seguintes da Lei n.º 12-A/2008, de 27.02, sob o título “Regime de Remunerações” encontram-se elencados, de forma taxativa, os componentes da remuneração, que são:

- ♦ A remuneração base;
- ♦ Os suplementos remuneratórios e
- ♦ Os prémios de desempenho.

Ora, sendo claro que as despesas com transporte de pessoal não integram o conceito de remuneração base, porquanto esta corresponde ao *“(...)montante pecuniário correspondente ao nível remuneratório (...)”*, e o mesmo se verificando com os prémios de desempenho, para efeitos de previsão legal de tais despesas, teriam estas de se reconduzir ao conceito e revestir a natureza de suplemento remuneratório.

Porém, do cotejo dos artigos 205º a 212º da Lei n.º 59/2008, de 11.09 – que aprova o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas – e dos artigos 20º e 26º do DL n.º 259/98, de 18.08 – que estabelece as regras e os princípios gerais em matéria de duração e horário de trabalho na Administração Pública – resulta, de forma igualmente inequívoca, que as despesas assumidas pelo Município com transporte de

<sup>27</sup> Informação Técnica Cin2010-30727, de 8.11.2010.

---

peçoal não se integram no âmbito dos suplementos remuneratórios ali previstos, na medida em que o transporte de peçoal não preenche os pressupostos intrínsecos ao conceito de suplemento. Senão atente-se no n.º 1 do artigo 73º, da Lei n.º 12-A/2008, a fim de se enumerar tais requisitos:

- ♦ São devidos pelo exercício de funções em postos de trabalho que apresentam condições mais exigentes relativamente a outros postos de trabalho caracterizados por idêntico cargo ou por idêntica carreira e categoria.
- ♦ Subdividindo-se em transitórios e permanentes, sendo exemplo dos primeiros o trabalho extraordinário e noturno e dos segundos o trabalho por turnos e a isenção de horário.
- ♦ Mesmo os permanentes só são devidos enquanto perdurem as condições de trabalho que determinaram a sua atribuição.

Face ao que antecede, ter-se-á pois de concluir pela ausência de norma legal habilitante para a realização de despesas com transporte de peçoal e, em consequência, pela sua inadmissibilidade legal.

De facto, o transporte de peçoal e as despesas daí decorrentes, consubstanciam uma violação do princípio da legalidade, o qual impõe à Administração Pública uma vinculação à lei, ao contrário do que acontece na atividade privada, na medida em que no âmbito desta última se pode fazer tudo o que não seja expressamente proibido, enquanto na actividade administrativa somente os actos permitidos em lei se podem praticar, o que equivale a afirmar que a Administração só pode agir em obediência à lei e no estrito cumprimento da mesma.

Em sede de contraditório, a Presidente da Câmara de Palmela, Ana Teresa Vicente, alegou que *“Fundou-se esta opção, objectivamente, na dificuldade em garantir a operacionalidade dos serviços municipais, por manifesta falta de transportes públicos dentro do concelho, incluindo ligações dos terminais para os principais destinos da área metropolitana, potenciando, assim, ganhos com a atracção de recursos humanos qualificados, para o que a existência de transporte se revelou condição indispensável. (...)”*

*No que concerne à inobservância do disposto no n.º 1 do artigo 73.º da Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, LVCR, e do artigo 3.º do CPA, embora o relatório afirme que o transporte de trabalhadores através de veículos integrados no domínio municipal constitui a atribuição de um benefício ilegal aos trabalhadores, não se encontra provado, nem sequer indiciado, que assim seja, pois nada é referido sobre a motivação, sobre o animus, dessa conduta, não se demonstrando a existência de ilícito, pelo que se pugna pela regularidade da conduta, e pela inexistência de fundamento para imputação das responsabilidades sancionatórias. Porque, efectivamente, com o transporte de trabalhadores através de veículos integrados no domínio municipal, não visou este Município, nem a ora signatária, em primeira instância, a atribuição*



*de um benefício particular aos trabalhadores, mas antes, e reforça-se, a satisfação de um interesse público de manutenção e reforço dos meios humanos necessários e aptos ao cumprimento das atribuições municipais, mediante uma gestão racional dos meios existentes. (...)*

*Não obstante ter o Município sempre pugnado pela legalidade de tal medida, habilitada no âmbito das leis de atribuições e competências municipais, e fundada no contexto assinalado, em acolhimento ao entendimento assumido pelo Tribunal de Contas, foi reponderada a assunção de tal transporte, sendo nessa medida, por mim proferido despacho municipal a determinar a cessação do transporte diário e regular de trabalhadores municipais, entre o domicílio e o local de trabalho, com efeitos a produzir a partir de 01 de Fevereiro de 2012, conforme documento que se anexa (doc. 17).”*

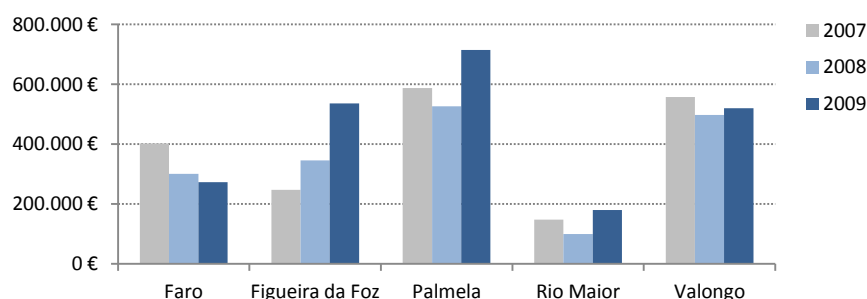
A Presidente da Câmara de Palmela remeteu cópia do Despacho n.º 004/2012, de 13.01.2012, com produção de efeitos a partir de 1 de Fevereiro de 2012, onde foi determinada a “(...) cessação do transporte diário e regular de trabalhadores municipais, entre o domicílio e o local de trabalho.”

Assim, regista-se, com agrado, a decisão tomada pela Presidente da Câmara Municipal de Palmela, determinando a cessação do transporte diário e regular de trabalhadores municipais

#### 4.4.6. Despesas com ADSE

Os encargos globais com a ADSE nos municípios em análise, incluindo os valores pagos e os valores em dívida, no triénio (2007-2009), são os seguintes:

**Gráfico 11 – Evolução dos encargos com a ADSE (2007-2009)**



Fonte: Prestação de contas; Informações dos serviços

Relativamente ao triénio apresentado, verifica-se que o mesmo apresenta oscilações, com uma tendência crescente no ano de 2009, com especial destaque para os Município de Palmela e Figueira da Foz.

Cingindo a análise ao exercício de 2009, constata-se que o Município de Faro é o único município que apresenta uma tendência decrescente, apresentando-se de seguida vários parâmetros comparativos no quadro infra.

**Quadro 27 - Despesas com ADSE (Dados comparativos - 2009)**

<b>Município</b>	<b>Encargos com a ADSE <sup>(a)</sup> (€)</b>	<b>Peso nas despesas de pessoal</b>	<b>Peso nas despesas correntes</b>	<b>Média por funcionário (€)</b>
<b>Faro</b>	<b>272.925</b>	1,7%	1,0%	254
<b>Figueira da Foz</b>	<b>536.372</b>	4,8%	1,9%	1.928
<b>Palmela</b>	<b>714.896</b>	3,6%	1,9%	1.787
<b>Rio Maior</b>	<b>179.752</b>	2,9%	1,2%	1.136
<b>Valongo</b>	<b>520.350</b>	3,9%	1,9%	1.855

Fonte: Prestação de contas 2009.

(a) Pagamentos + Dívidas

O Município da Figueira da Foz destaca-se no conjunto dos municípios analisados, quanto ao peso das despesas com a ADSE no conjunto das despesas de pessoal, seguindo-se os Municípios de Valongo e Palmela.

A análise efetuada teve por finalidade avaliar o controlo implementado no processo de realização de despesas com a ADSE, nomeadamente através do levantamento dos procedimentos de controlo aplicáveis no pagamento deste tipo de despesas.

A descrição dos procedimentos implementados no circuito da despesa com a ADSE nos municípios auditados é apresentada, de forma sintética, no fluxograma presente em *Anexo XXV*.

A ADSE (Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública) foi criada pelo DL n.º 45002/63, de 27.04, com a redacção do DL n.º 476/80, de 15.10, constituindo-se como um Serviço Integrado do Ministério das Finanças e da Administração Pública, dotado de autonomia administrativa que detém a competência de gestão do sistema de protecção social dos funcionários e agentes do sector público administrativo.

Nos termos do Decreto Regulamentar n.º 23/2007, de 29.03, a ADSE tem como missão “(...) assegurar a protecção aos beneficiários nos domínios da promoção da saúde, prevenção da doença, tratamento e reabilitação.” (cfr. n.º 1 do artigo 2º).

Nos termos do preceituado nos artigos 5º e 6º do DL n.º 118/83, de 25.02 – que regulamenta o funcionamento e o esquema de benefícios da Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública - com a redacção dada pelo DL n.º 234/2005, de 30.12, “(...) são beneficiários da ADSE os funcionários e



*agentes das autarquias locais desde que, nessa qualidade, não estejam abrangidos, como titulares, por outro subsistema de saúde integrado na Administração Pública.”*

De acordo com o artigo 7º do Decreto-Regulamentar n.º 23/2007, constituem-se como receitas da ADSE, entre outras, os descontos obrigatórios para a ADSE e as contribuições das autarquias locais.

Na qualidade de entidades processadoras de remunerações, as autarquias locais asseguram a interação da ADSE com os beneficiários, sendo da sua responsabilidade a efetivação do desconto de 1,5% para a ADSE, com base nas remunerações auferidas pelos beneficiários.

Relativamente aos encargos das autarquias locais com a ADSE, estes subdividem-se entre:

- ♦ Reembolsos à ADSE - que integram os encargos resultantes dos benefícios concedidos pela ADSE, ou seja, as autarquias locais, reembolsam as despesas suportadas pela ADSE, no âmbito do regime convencionado e nos estabelecimentos do SNS (vide al. b) do n.º 2 do artigo 7º do Decreto-Regulamentar n.º 23/2007);
- ♦ Quotizações – que correspondem ao quantitativo anual por beneficiário inscrito, titular ou familiar, fixado por despacho do Ministro de Estado e das Finanças e do Plano (vide al. c) do n.º 1 do artigo 7º do diploma legal atrás referido) e,
- ♦ Comparticipações nas despesas com cuidados de saúde no regime livre cujo pagamento é feito diretamente ao beneficiário.

Os municípios efetuam o pagamento com base na conferência de dois documentos:

- ♦ Aviso de cobrança emitido pela ADSE, contendo o valor global para pagamento<sup>28</sup>;
- ♦ Listagem dos beneficiários que recorreram a serviços de saúde.

Este último ficheiro, que a ADSE disponibiliza na sua página eletrónica, contém a identificação do beneficiário, número e nome, a entidade prestadora do cuidado de saúde, o código, a data, a quantidade e o valor do cuidado de saúde. Com este ficheiro os serviços municipais confirmam se os beneficiários presentes na listagem são funcionários do município e se os seus descendentes e cônjuges mantêm o direito à ADSE.

Em sede de exercício do direito de contraditório, o Diretor-geral da ADSE alegou que *“(...) dispõem as entidades de todos os elementos necessários à integral conferência dos valores de reembolso reclamados pela ADSE (...)*, o que supre as insuficiências do passado.

---

<sup>28</sup> Através de nota de reembolso (comumente designada por RO).

---

#### 4.4.7. Despesas complementares de saúde

A análise realizada teve por finalidade verificar a conformidade legal dos apoios financeiros atribuídos às entidades criadas pelos funcionários dos municípios auditados e destinados à proteção social e prestação de cuidados de saúde.

Os Municípios da Figueira da Foz, Palmela e Rio maior procederam a transferências financeiras para entidades, criadas ao abrigo da al. p) do n.º 1 do artigo 64º da Lei n.º 169/99, de 18.09, que tiveram por finalidade a atribuição de apoios destinados à concessão de benefícios sociais e/ou prestação de cuidados de saúde aos seus funcionários e respetivos familiares.

Neste âmbito, verificou-se, através dos seus estatutos, que estas entidades asseguram participações aos seus sócios que revestem uma natureza complementar às participações da ADSE, nomeadamente nas despesas de assistência médica, medicamentosa e de tratamentos médicos.

De acordo com o disposto na al. p) do n.º 1 do artigo 64º da Lei n.º 169/99, de 18.09, compete à câmara municipal no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, *“Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respetivos familiares”*

Relativamente à concessão de financiamento público a estas entidades, já se pronunciou o Tribunal de Contas, em sede do relatório de auditoria n.º 3/2010, da 2.ª secção - no âmbito da *“Auditoria às transferências e apoios financeiros concedidos pelos municípios do continente a instituições sem fins lucrativos e famílias nos exercícios de 2005 a 2007.”* – tendo-se então, recomendado a *“suspensão do financiamento de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde, até que se proceda à densificação legislativa do disposto no artigo 156º da LOE para 2007, e respectivo âmbito de aplicação.”*

De salientar, que em momento anterior ao referido relatório de auditoria, já se havia pronunciado este Tribunal, designadamente no Acórdão n.º 8 /09 – 18.FEV - 1ªSecção/Plenário, no qual se sustentava o entendimento de que a participação dos municípios em despesas desta natureza consubstancia a violação do princípio da não cumulação, que assegura não serem as prestações da ação social complementar cumuláveis com outras de idêntica natureza e finalidade, desde que plenamente garantidas pelos regimes gerais de proteção social, princípio que se alicerça em motivos de justiça, igualdade e equidade social.

Em conformidade com a recomendação exarada por este Tribunal, para que se procedesse à densificação legislativa do vertido no artigo 156º da Lei do OE para 2007, o artigo 43.º da Lei do OE para 2010, veio





conceder uma autorização legislativa ao Governo para “(...) legislar sobre as transferências de verbas a efetuar pelas autarquias locais a entidades representativas dos seus trabalhadores e respetivos familiares que tenham por objeto o desenvolvimento de atividades culturais, recreativas e desportivas, regulamentando a competência previstas nas alíneas o) e p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro (...)”.

Face ao que antecede, não pode deixar de se concluir que as transferências efetuadas em 2009, para as entidades criadas nos termos do disposto na al. p) do artigo 64º da Lei n.º 169/99, de 18.09, com o desiderato de proteção social ou de cuidados de saúde dos funcionários e respetivos agregados familiares, violam o preceituado no referido artigo 156º da Lei do OE para 2007.

No decurso de 2011, entrou em vigor o DL n.º 13/2011, de 25.01, que veio regular a transferência de verbas a efetuar pelas autarquias no exercício das alíneas o) e p) do n.º 1 do acima citado artigo 64º da Lei n.º 169/99, estabelecendo para tanto critérios para a atribuição de apoios financeiros pelos Municípios às atividades culturais, recreativas e desportivas, prosseguidas pelas instituições criadas pelos respetivos trabalhadores, determinando no n.º 1 do seu artigo 2.º que “As transferências previstas na alínea p) do n.º 1 do artigo 64º da Lei n.º 169/99 (...) destinam-se à concessão de benefícios sociais que não se encontrem abrangidos por outras fontes de financiamento público, (...) nomeadamente pelas verbas do Fundo Social Municipal, ou por outros sistemas ou subsistemas públicos ou privados de protecção social e cuidados de saúde.”

## **4.5. SUPLEMENTOS REMUNERATÓRIOS E OUTROS ABONOS NO SEL**

### **Remuneração dos gestores públicos**

De harmonia com o n.º 1 do artigo 2º da Lei n.º 53-F/2006, de 29.12, que consagra o regime jurídico do sector empresarial local, doravante designada por RJSEL, o SEL integra as empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas.

As entidades auditadas são empresas municipais, nas quais os 5 municípios exercem, de forma direta ou indireta, uma influência dominante (artigo 3.º, n.º 1)<sup>29</sup>. Para além do RJSEL, estas entidades regem-se pelos respetivos estatutos e, subsidiariamente, pelo regime do sector empresarial do Estado e pelas normas aplicáveis às sociedades comerciais (artigo 6º).

---

<sup>29</sup> Segundo o mesmo artigo, a influência dominante verifica-se com alguma das seguintes circunstâncias:” a) Detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto; b) Direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de administração ou de fiscalização.”

---

Segundo o artigo 27º, n.º 1, do DL n.º 558/99, de 17.12, que instituiu o Regime Jurídico do Sector Empresarial do Estado (RJSEE), a administração e fiscalização das empresas municipais ou entidades públicas empresariais devem estruturar-se segundo as modalidades e com as designações previstas para as sociedades anónimas, acrescentando o n.º3 do mesmo artigo que os estatutos podem prever a existência de outros órgãos, deliberativos ou consultivos, definindo as respetivas competências<sup>30</sup>.

Ao Conselho de Administração (CA) compete, em termos genéricos, assegurar a gestão das empresas e praticar todos os atos e operações relativas ao objeto social.

De acordo com o contido no RJSEL, por via do disposto no seu artigo 47º n.º 1, é subsidiariamente aplicável o Estatuto do Gestor Público (EGP) aprovado pelo DL n.º 71/2007, de 27.03<sup>31</sup>.

Quanto à aplicação do DL n.º 71/2007, que aprova o Estatuto do Gestor Público, salienta-se:

- ♦ O enunciado no seu artigo 1º, nos termos do qual se considera gestor público “(...) quem seja designado para órgão de gestão ou administração das empresas públicas abrangidas pelo DL n.º 558/99, de 17.12”, diploma em vigor aquando da publicação do DL n.º 71/2007, e que foi posteriormente alterado e republicado pelo DL n.º 300/2007, de 23.08;
- ♦ O constante no n.º 1 do artigo 2º que, mediante a extensão do âmbito material do EGP, determina a aplicabilidade de disposições deste Estatuto aos titulares de órgãos de empresas participadas pelo Estado (...) quando designados pelo Estado (...);
- ♦ A aplicação subsidiária do EGP aos “(...) titulares dos órgãos de gestão das empresas integrantes dos sectores empresariais regionais e locais (...)” (cfr. n.º 2 do artigo 2º do DL n.º 71/2007);
- ♦ Nos termos do artigo 13º, a designação dos gestores dá-se por nomeação ou eleição, aplicando-se o Estatuto do Gestor Público aos titulares dos órgãos de gestão das empresas integrantes do sector empresarial local, seja qual for o respetivo processo de designação (nomeação ou eleição);
- ♦ A natureza das funções exercidas divide-se em funções executivas e não executivas, salientando-se o carácter de exclusividade das funções executivas (vide n.º 2 do artigo 20º do EGP).

No já citado artigo 47º do RJSEL estabelece-se a proibição do exercício simultâneo de funções nas câmaras municipais e de funções remuneradas, a qualquer título, nas empresas municipais (n.º 1) e ainda a proibição do exercício simultâneo de mandato em assembleia municipal e de funções executivas nas empresas municipais detidas ou participadas pelo município, no qual foi eleito (vide n.º2). A base normativa

---

<sup>30</sup> Vide, igualmente, o artigo 38º do RJSEL para o caso das E.E.M.

<sup>31</sup> Este normativo é, portanto, aplicável a todos os titulares dos órgãos de gestão das empresas municipais excluindo-se, pois, os membros da assembleia-geral, do órgão de fiscalização ou outro órgão sem funções de gestão (cfr. artigo 3.º do DL n.º 71/2007).



do sistema retributivo dos gestores públicos locais está definida no n.º 3 onde se prevê que a remuneração dos administradores das empresas do SEL tem como limite máximo o índice remuneratório do Presidente da câmara respetiva, prevendo ainda o n.º 4 a aplicação subsidiária do EGP.

Deste modo, a definição pelos órgãos competentes do estatuto remuneratório a atribuir aos gestores públicos locais não pode exceder os limites fixados pelo RJSEL nem criar outras componentes remuneratórias definidas no EGP.

A definição da remuneração dos gestores públicos locais é da competência da Câmara Municipal, mediante autorização da assembleia municipal, de acordo com a al. I) do n.º 2 do artigo 53º da Lei n.º 169/99, de 18.09, que estabelece o regime jurídico do funcionamento dos órgãos dos municípios e respetivas competências, com os limites constantes do n.º 3 do artigo 47º do RJSEL.

As principais componentes remuneratórias dos gestores públicos são as seguintes:

**Quadro 28** – Componentes remuneratórias dos gestores públicos locais

Gestores	Componente remuneratória
Executivos	<ul style="list-style-type: none"><li>— Componente fixa (n.º 1 do artigoº 28º do EGP);</li><li>— Componente variável (n.ºs 1 e 8 do artigoº 28º do EGP);</li><li>— Despesas de representação x 12 meses (ponto 3 Resolução Conselho Ministros <sup>(a)</sup> )</li></ul>
Não executivos	<ul style="list-style-type: none"><li>— Remuneração fixa (n.º 1 do artigo 29º do EGP);</li><li>— Remuneração complementar (n.º 2 do artigo 29º do EGP);</li></ul>

(a) Resolução do Conselho de Ministros n.º 121/2005;

## Definição do Estatuto Remuneratório

Nas empresas auditadas o estatuto remuneratório dos membros dos Conselhos de Administração foi definido através das seguintes deliberações<sup>32</sup>:

<sup>32</sup> Os membros do CA das empresas “Vallis Habita E.M.” e “Figueira Parques, E.M.” não eram remunerados.

**Quadro 29 – Aprovação dos estatutos remuneratórios**

Empresa	Deliberação da CM	Deliberação da AG
AMBIFARO S.A.	•	√
MMF S.A.	•	√
FAGAR E.M.	•	√
TMF E.M.	√	•
FIGUEIRA DOMUS E.E.M.	√	•
FIGUEIRA GRANDE TURISMO E.E.M.	√	•
PALMELA DESPORTO E.E.M.	√	•
DESMOR E.E.M.	√	•

√ - Existência de deliberação  
 • - Inexistência de deliberação

Os estatutos remuneratórios dos elementos do CA das empresas MERCADO MUNICIPAL DE FARO, S.A., FAGAR, E.M. e AMBIFARO, S.A. foram aprovados pelas respetivas assembleias gerais, contrariando o disposto na al. l) do n.º 2 do artigo 53.º da Lei n.º 169/99, de 18.09, que determina a sua aprovação pelo órgão executivo do Município.

Em sede de contraditório, o Presidente do CA do MERCADO MUNICIPAL DE FARO, S.A. e o Presidente do CA da AMBIFARO, S.A., alegaram que: *“(...) a remuneração dos membros do Conselho de Administração da MERCADO MUNICIPAL DE FARO, S.A. foi aprovada por deliberação da respetiva Assembleia-Geral, de 09.07.2008; (...) mediante a qual foi aprovado o estatuto remuneratório, ainda não tinham decorrido dois anos desde a data da publicação do Regime Jurídico do Setor Empresarial Local (...) Verifica-se, pois, que o Regime Jurídico do Setor Empresarial Local apenas passaria a prevalecer sobre os estatutos da MERCADO MUNICIPAL DE FARO, S.A. após 29 de Dezembro de 2008. De modo que, em 09.07.2008 (...), a remuneração dos administradores podia perfeitamente ser fixada por deliberação da Assembleia-geral do MERCADO MUNICIPAL DE FARO, S.A. (...)”*

As presentes alegações fundamentam-se no facto de a Lei n.º 53-F/2006, de 29.12, que aprova o regime jurídico do sector empresarial local, estabelecer o prazo de dois anos para adaptação dos estatutos das empresas municipais.

As alegações não vêm, todavia, pôr em causa que a aprovação do estatuto remuneratório dos membros do conselho de administração é, nos termos da alínea l) do n.º 2 da Lei n.º 169/99, de 18.09, da competência da Câmara Municipal, mediante autorização da Assembleia Municipal.

Por sua vez, o Presidente do CA da FAGAR, EM alegou que: *“(...) os estatutos da FAGAR, EM, são claros ao dispor no seu artigo 9.º que cabe à Assembleia-Geral deliberar, nos termos da lei, sobre as remunerações*



*dos membros dos órgãos sociais. Ora, a disposição em causa, integrada nos estatutos, foi aprovada pela Assembleia Municipal (...). (...) estamos absolutamente disponíveis para promover a submissão das deliberações da Assembleia Geral da FAGAR, EM, que aprovaram o estatuto remuneratório dos elementos do CA desta empresa, a ratificação do órgão executivo do Município, sanando-se desse modo eventual divergência formal da situação de facto e a de Direito.”*

## **Pagamento de senhas de presença**

Relativamente à Vereadora não executiva da Câmara Municipal de Faro, Helena Maria Sousa Louro de Oliveira, verificou-se o pagamento de senhas de presença no âmbito da acumulação de funções como Vogal do C.A. da empresa MERCADO MUNICIPAL DE FARO, S.A.

Da análise das declarações subscritas pela própria, de 06.04.2009 e de 24.10.2009, constata-se que recebeu a título de senhas de presença na empresa MERCADO MUNICIPAL DE FARO, S.A., as quantias de €1.038,60 e €1.631,52, respetivamente.

Ora, resulta de forma clara e inequívoca do artigo 47º, n.º 1, do RJSEL que “É proibido o exercício simultâneo de funções nas câmaras municipais e de funções remuneradas, a qualquer título, nas empresas municipais.”

Na situação em apreço, verifica-se que a eleita local é Vereadora na Câmara Municipal de Faro, acumulando funções como Vogal no conselho de administração de uma empresa municipal, não restando quaisquer dúvidas de que se integra na situação prevista no referido artigo 47º, razão pela qual não poderia ser remunerada pelas funções exercidas na empresa municipal, ainda que através de senhas de presença, sendo para o caso irrelevante que seja vereadora não executiva.

De facto, o critério adotado pelo legislador é o da proibição de remuneração das funções desempenhadas no sector empresarial local, com independência do exercício remunerado ou não de funções na autarquia, contendo-se na expressão funções remuneradas, quaisquer montantes recebidos com autonomia relativamente à designação utilizada, i. é, sempre que o exercício de funções nas empresas municipais determinar o pagamento de uma retribuição, tal deve ser considerado como remuneração nos termos e para os efeitos do contido no n.º 1 do artigo 47º, sendo irrelevante a denominação da mesma.

Em sede de contraditório, o Presidente do CA do MERCADO MUNICIPAL DE FARO, S.A., alegou que a Vereadora *“(...) passou a exercer as funções de administradora da MERCADO MUNICIPAL DE FARO, S.A quando já era vereadora da Câmara Municipal de Faro (...). A vereadora em questão exercia funções não*

---

*executivas na Câmara Municipal de Faro, logo, funções não profissionais, o que há-de excluir a aplicação da incompatibilidade em causa ao seu caso concreto; (...)*”

O artigo 47º, n.º 1, do RJSEL, não distingue o exercício de funções executivas ou não executivas, pelo que quando a lei não distingue não cabe ao intérprete distinguir.

Assim, e verificando-se no caso em análise que as funções desempenhadas pela Vereadora, na empresa MERCADO MUNICIPAL DE FARO, S.A., eram remuneradas com senhas de presença e considerando a proibição de tal remuneração, conclui-se pela ilegalidade da despesa e respetivos pagamentos, os quais são suscetíveis de eventual responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do artigo 59º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26.08.

A despesa foi autorizada e paga pelos membros do C.A. do Mercado Municipal de Faro, nos seguintes valores:

**Quadro 30 - Pagamento de senhas de presença**

Empresa	Descrição	Pagamento (€)	Pagamento indevido (€)
	Senhas de presença	1.038,60	1.038,60
MERCADO MUNICIPAL DE FARO, S.A.	Senhas de presença	1.631,52	1.631,52
	<b>TOTAL</b>		<b>2.670,12</b>

Fonte: Recibos de rendimento

## 5. EMOLUMENTOS

São devidos emolumentos nos termos dos arts. 2º, 10º, n.º 1 e 11º, n.º 3 do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio, com a redação dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, no montante global de €17.164 (dezassete mil cento e sessenta e quatro euros), a repartir por cada um dos 5 Municípios objeto da presente auditoria, no valor de €3.432,80 (três mil, quatrocentos e trinta e dois euros e oitenta cêntimos).



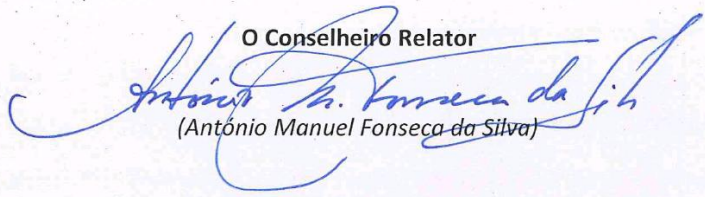
## 6. DECISÃO

Os Juízes da 2.ª Secção, em Subsecção, face ao que antecede e nos termos da alínea a) do n.º 2 do art. 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, deliberam:

- a) Aprovar o presente relatório;
- b) Relevar a responsabilidade financeira sancionatória inerente aos factos descritos no ponto 4.3, 4.4.1 e 4.4.3, em que foi comprovada a reposição e extinta a responsabilidade reintegratória, por estarem preenchidos os requisitos previstos nas als. a) a c) do n.º 8 do art. 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a nova redação dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto, e n.º 35/2007, de 13 de Agosto;
- c) Ordenar que o relatório seja remetido:
  - Ao Ministro de Estado e das Finanças;
  - Ao Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares;
  - Aos atuais Presidentes das Assembleias e das Câmaras Municipais de Faro, Figueira da Foz, Palmela, Rio Maior e Valongo;
  - Aos responsáveis ouvidos no âmbito do contraditório.
- d) Determinar que os Presidentes das Câmaras Municipais de Faro, Figueira da Foz, Palmela, Rio Maior e Valongo, informem este Tribunal, no prazo de 180 dias, da sequência dada às recomendações ora formuladas;
- e) Determinar a remessa deste relatório ao Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto nos n.º 4 do art. 29.º e n.º 1 do art. 57.º, da referida Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
- f) Após notificação nos termos das alíneas anteriores, proceder à respetiva divulgação via Internet;
- g) São devidos emolumentos conforme constante do ponto 5.

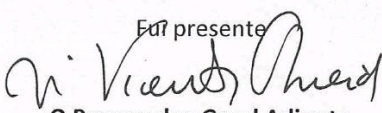
Tribunal de Contas, em 31 de Maio de 2012.

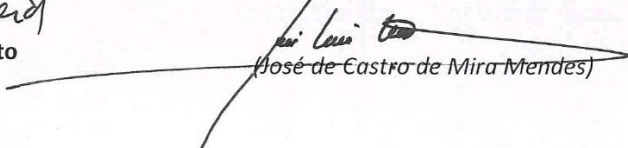
O Conselheiro Relator

  
(António Manuel Fonseca da Silva)

Os Conselheiros Adjuntos

  
(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)

Foi presente  
  
O Procurador-Geral Adjunto

  
(José de Castro de Mira Mendes)