igf inspecçãogeral.finanças

Acrescentar Valor à gestão pública

MUNICÍPIO DO PORTO

SIADAP 2 E 3 (2009 E 2010) E CONTROLO DE ASSIDUIDADE E PONTUALIDADE

Avaliação de entidades e intervenções públicas

Relatório n.º 1159/2011

Processo n.º 2010/159/M6/1103

Setembro/2011

inovação

inTegridade

fiabilidade

inspecçãogeral.finanças

FICHA TÉCNICA

NATUREZA	Auditoria de Desempenho
ENTIDADE AUDITADA	Município do Porto
FUNDAMENTO	Despacho do Secretário de Estado da Administração Pública (SEAP), n.º 1114/2010-SEAP de 8/Nov/2010
ÂMBITO	Ano de 2009 (SIADAP) e de 2010 (repercussões financeiras do SIADAP 2009, alinhamento dos objectivos da Direcção Municipal da Via Pública – DMVP - e da Direcção Municipal de Recursos Humanos – DMRH - e regularidade das normas relativas à duração do trabalho)
OBJECTIVOS	A auditoria teve como objectivo geral Concluir sobre a regularidade do processo de aplicação do SIADAP e das normas internas sobre a duração e organização do tempo de trabalho e como objectivos específicos concluir sobre: • As principais etapas (contratualização, avaliação e cumprimento de quotas e seus efeitos) do processo de aplicação do SIADAP em 2009 e 2010, no respeitante às fases com prazos já decorridos; • O alinhamento dos objectivos fixados em 2010 em duas unidades orgânicas (DMVP e DMRH) e; • A regularidade das normas internas sobre a duração e organização do tempo de trabalho.
METODOLOGIA	Programa de trabalho de auditoria, enquanto elemento orientador dos procedimentos a adoptar na fase de execução. Apresentação de pedidos prévios de informação ao Presidente da Câmara Municipal do Porto. Análise da documentação de suporte da avaliação de desempenho dos dirigentes e trabalhadores, no quadro do SIADAP 2 e 3, bem como da observância dos princípios e normas deste sistema de avaliação (selecção de uma amostra de 5% do universo de avaliados em 2009). Análise de uma amostra de fichas de avaliação relativas a 2010, de 10% dos trabalhadores DMVP e DMRH e de 100% dos dirigentes intermédios. Entrevistas com dirigentes/responsáveis da entidade objecto de verificações sumárias e da Comissão de Trabalhadores, a fim de serem esclarecidas/enquadradas as diversas situações que surgiram ao longo da auditoria.
CONTRADITÓRIO	Efectuado contraditório formal institucional ao responsável máximo da ARHN, em Jul/2011, cuja resposta foi remetida pela entidade em Ago/2011
CICLO DE REALIZAÇÂO	Janeiro de 2011 a Julho de 2011
DIRECÇÃO	IFD Cristina Ribeiro
EQUIPA	CdE Pulquéria Lúcio Inspectora Amélia Monteiro

Nota: Os conceitos, termos e expressões geralmente utilizados pela IGF nos seus produtos de controlo constam do «Glossário Geral da IGF», disponível em A IGF/Normas de Boas Práticas, no site http://www.igf.min-financas.pt.

Este Relatório não poderá ser reproduzido, sob qualquer meio ou forma, nos termos da legislação em vigor.

PARECER:

À ceidura superior com o meu acordo, salvaguardando as conclusões e recomendações a fls 32/35

MARIA DO ROSÁRIO TORRES
Subinspectora-Geral

DESPACHO:

Concordo.
À consideração de S.Ex.ª o Senhor Secretário de Estado da Administração Pública.
29.9.2011

JOSÉ MARIA LEITE MARTINS
Inspector-Geral

RELATÓRIO N.º 1159/2011 **PROCESSO N.º 2010/159/M6/1103**

Auditoria à aplicação do SIADAP 2 e 3 (2009 e 2010) e Controlo de Assiduidade e Pontualidade

Município do Porto

SUMÁRIO EXECUTIVO

Entre os resultados da presente auditoria à aplicação do SIADAP 2 e 3 (2009 e 2010) e controlo de assiduidade e pontualidade instituídos no Município do Porto, destacamos:

- ✓ Derrogação, através de Despacho da Vereadora com o Pelouro dos Recursos Humanos, dos prazos legalmente estabelecidos até à fase de homologação do processo de avaliação de 2009 e de 2010.
- ✓ Relevante esforço de melhoria na definição dos diferentes objectivos operacionais, que se pautam, na sua generalidade, pela clareza e mensurabilidade, salvo no âmbito do SIADAP 1, em que a DMRH enunciou objectivos de eficiência como se de eficácia se tratassem.
- ✓ Definição de objectivos de 2009, dos trabalhadores, sem os necessários indicadores e métrica escrutináveis pelos intervenientes no processo de avaliação.
- ✓ Utilização de parâmetros genéricos, destinados a medir simultaneamente resultados, bens e serviços produzidos, relativamente a objectivos definidos em 2010 para parte dos trabalhadores da DMVP.
- ✓ Observância das quotas legais de diferenciação do desempenho dos trabalhadores e dirigentes.
- ✓ Atribuição de prémios de desempenho sem precedência de deliberação do órgão executivo a determinar expressamente o universo e montante destinados a tal fim.
- ✓ Fraca fundamentação das menções qualitativas de *Desempenho relevante* e de *Desempenho excelente* atribuídas em 2009.
- ✓ Apreciação, em 2010, das reclamações relativas aos ciclos avaliativos de 2006, 2007, 2008 e 2009, que se pautou pela falta de fundamentação dos actos praticados, facto gerador de anulabilidade, nos termos do art 135º do CPA.
- ✓ Pagamentos ilegais, num total de m€ 13, a um trabalhador cedido à DomusSocial, EEM, entre Jan e Out/2009, tendo o processo de regularização sido desencadeado na sequência da presente auditoria.
- ✓ Processo avaliativo de 2009 que evidenciou imprecisões várias, não tendo sido identificadas as causas de não aplicação do SIADAP a 10 trabalhadores, nem encontradas fichas de avaliação de 4 trabalhadores, a que acresce e a incorrecta identificação do universo dos dirigentes intermédios no reporte efectuado à DGAL e a anulação da avaliação de um trabalhador com quem não tinham sido contratualizados objectivos.
- ✓ Sistema de registo de assiduidade e pontualidade adequado à salvaguarda dos

interesses dos trabalhadores, excepto no que se refere à norma que permite a marcação de falta mesmo que tenha existido prestação de trabalho efectivo, e cuja aplicação ocasionou a marcação de 9 dias de faltas injustificadas a um trabalhador em 2006 e de 1 dia de falta injustificada a um trabalhador em 2009.

- ✓ Incoerências e ineficiências do sistema de informação que suporta o processo de avaliação, que não está a ser alimentado/utilizado na sua plenitude, designadamente, nos módulos que permitem o respectivo acompanhamento e monitorização.

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO 7

1.1. Fundamento, objectivos e âmbito da acção 7

1.2. Metodologia e condicionantes 8

1.3. Exercício do Contraditório 8

1.4. Breve caracterização da entidade 9

2. RESULTADOS DA ACÇÃO 12

2.1. Aplicação do SIADAP em 2009 12

2.1.1. Universo dos efectivos considerados na avaliação do desempenho de 2009 12

2.1.2. Grau de cumprimento das regras e procedimentos do SIADAP 2 (Dirigentes) 14

2.1.3. Grau de cumprimento das regras e procedimentos do SIADAP 3 (Trabalhadores) 14

2.1.4. Reposicionamentos e prémios de desempenho 16

2.2. Processos de reclamação 20

2.3. Remuneração de trabalhador cedido a empresa municipal 22

2.4. Normas de Controlo de Assiduidade e Pontualidade 22

2.5. Alinhamento de objectivos e aferição de resultados - SIADAP 2010 27

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES 32

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO 35

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CCA	Conselho Coordenador de Avaliação
CMP	Câmara Municipal do Porto
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CTFP	Contrato de Trabalho em Funções Públicas
DGAL	Direcção-Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DMVP	Direcção Municipal da Via Pública
DMRH	Direcção Municipal de Recursos Humanos
GAEL	Gabinete de Apoio aos Eleitos Locais
IGF	Inspecção-Geral de Finanças
LO	Lei Orgânica
LVCR	Regimes de Vinculação, de Carreiras e de Remunerações dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas
M€/m€	Milhões de euros / milhares de euros
NITH	Normas Internas do Horário de Trabalho
PEPAL	Programa de Estágios Profissionais da Administração Local
RCTFP	Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas
RH	Recursos Humanos
SAD	Sistema de Avaliação do Desempenho
SGP	Sistema de Gestão de Pessoal
SGQ	Sistema de Gestão da Qualidade
SIADAP	Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública
SIADAP 1	Subsistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública
SIADAP 2	Subsistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública
SIADAP 3	Subsistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública
SIIAL	Sistema Integrado de Informação da Administração Local

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - EFECTIVOS DA ENTIDADE POR GRUPO PROFISSIONAL 11
FIGURA 2 – EFECTIVOS POR TIPO DE VÍNCULO JURÍDICO 11
FIGURA 3 – AVALIAÇÃO POR PONDERAÇÃO CURRICULAR (2004-2008) 13
FIGURA 4 – RESULTADO DAS RECLAMAÇÕES DA AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DE 2008 E 2009..... 20

LISTA DE TABELAS

QUADRO 1 - EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS DESPESAS COM O PESSOAL – BIÉNIO 2009/2010 12
QUADRO 2 – DIFERENCIAÇÃO DO DESEMPENHO NO SIADAP 2 14
QUADRO 3 – DIFERENCIAÇÃO DO DESEMPENHO NO TOTAL DOS TRABALHADORES (SIADAP 3) 15
QUADRO 4 – REMUNERAÇÕES PAGAS COM REPOSICIONAMENTOS E PRÉMIOS DE DESEMPENHO (2010)..... 17
QUADRO 5 – DELIBERAÇÕES DA CMP SOBRE REPOSICIONAMENTOS E PRÉMIOS DE DESEMPENHO 18
QUADRO 6 – ALTERAÇÃO DE POSIÇÃO REMUNERATÓRIA DOS TRABALHADORES DOS GAEL..... 19

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento, objectivos e âmbito da acção

1. A presente auditoria foi realizada em cumprimento do Despacho de Sua Excelência o Secretário de Estado da Administração Pública (SEAP), n.º 1114/2010-SEAP de 8/Nov/2010, exarado na sequência de denúncia subscrita pela Comissão de Trabalhadores da Câmara Municipal do Porto em 12/Out/2010[1].

2. Para além disso, atenta a remessa à IGF[2] e a várias entidades[3] de uma exposição relativa à duração e organização do tempo de trabalho, a presente auditoria visa a aplicação do SIADAP nos anos de 2009 e 2010 e matérias relacionadas com a assiduidade e horários de trabalho.

3. Os **objectivos gerais** e **específicos** desta auditoria, realizada junto do Município do Porto, são os seguintes:

O objectivo geral definido para a auditoria é:

- Concluir sobre a regularidade do processo de aplicação do SIADAP e das normas internas sobre a duração e organização do tempo de trabalho.

São objectivos **específicos** os seguintes:

- Concluir sobre as principais etapas (contratualização, avaliação e cumprimento de quotas e seus efeitos) do processo de aplicação do SIADAP em 2009 e 2010, no respeitante às fases com prazos já decorridos;
- Concluir sobre o alinhamento dos objectivos fixados em 2010 em duas unidades orgânicas (Direcção Municipal da Via Pública e Direcção Municipal de Recursos Humanos[4]);
- Concluir sobre a regularidade das normas internas sobre a duração e organização do tempo de trabalho.

4. Por último, em termos de âmbito temporal, a análise incidiu no ano de 2009 em termos de avaliação do desempenho e no ano de 2010 quanto às correspondentes repercussões

---

[1] Igualmente remetida à Inspecção-Geral de Finanças (IGF), a qual deu entrada em 19/Out/2010.

[2] Processo 2010/142/M6/777, Comissão de Trabalhadores de 23/Jun/2010, EG n.º 03181, de 28/Jun/2010.

[3] A saber: Presidente da República, Ministro das Finanças e da Administração Pública e Provedor da Justiça.

[4] Adiante referidas pelas abreviaturas de, respectivamente, DMVP e DMRH.

financeiras, alinhamento dos objectivos[5] e regularidade das normas relativas à duração do trabalho.

1.2. Metodologia e condicionantes

5. Face aos objectivos fixados para o presente trabalho, foi seguido, em termos metodológicos, fundamentalmente, o seguinte percurso:

a) Elaboração de programa de trabalho de auditoria, enquanto elemento orientador dos procedimentos a adoptar na fase de execução;

b) Apresentação de pedidos prévios de informação aos dirigentes máximos da entidade;

c) Análise da documentação de suporte da avaliação de desempenho dos dirigentes e trabalhadores, no quadro do SIADAP 2 e 3, bem como da observância dos princípios e normas deste sistema de avaliação, tendo, para tanto, sido seleccionada uma amostra de 5% do universo de avaliados em 2009;

d) Análise de uma amostra de fichas de avaliação relativas a 2010 de 10% dos trabalhadores da Direcção Municipal da Via Pública (DMVP) e da Direcção Municipal de Recursos Humanos (DMRH) bem como da totalidade dos dirigentes intermédios;

e) Entrevistas com dirigentes/responsáveis da entidade objecto de verificações sumárias e da Comissão de Trabalhadores, a fim de serem esclarecidas/enquadradas as diversas situações que surgiram ao longo da presente auditoria.

6. O presente trabalho foi condicionado no seu desenvolvimento pelo facto de estar em curso o processo de avaliação e o encerramento das demonstrações financeiras de 2010, bem como pela circunstância de todos os dirigentes actualmente em funções na DMRH não terem conhecimento directo do processo de aplicação do SIADAP em 2009, cujos dados foram sendo obtidos, na sua generalidade, graças à boa colaboração recebida, em especial, dos dirigentes e trabalhadores desta Direcção Municipal.

1.3. Exercício do Contraditório

7. O Município do Porto pronunciou-se, em 8/Ago/2011[6], acerca do presente relatório de auditoria, sendo de realçar do teor da resposta e anexo remetidos, **a sua concordância quanto à matéria fáctica e enquadramento técnico** no mesmo vertidos, aduzindo, fundamentalmente, as razões e circunstâncias que estiveram subjacentes aos incumprimentos e debilidades na aplicação do SIADAP e do sistema de registo de assiduidade e pontualidade assinalados, e manifestando, sobretudo, vontade em implementar as **medidas necessárias para dar integral acolhimento às**

[5] Uma vez que o início da presente acção ocorreu em 17/Jan/2011, a análise do processo avaliativo do desempenho de 2010 incidirá sobre a fase de contratualização dos objectivos e competências.

[6] E.G. na IGF n.º 03778, de 11/Ago/2011.

recomendações formuladas pela IGF a fim de "garantir a legalidade e a transparência dos processos".

8. De assinalar que a única conclusão que não mereceu a concordância da entidade auditada, respeita à *"afirmação, tout court, de inexistência de deliberação do Órgão Executivo"*, no que se refere à atribuição de prémios de desempenho [7].

9. No entanto, não assiste qualquer razão ao Município do Porto, porquanto resulta claramente dos factos apurados e cuja ocorrência não foi contestada, que **a Câmara Municipal não se pronunciou nos termos exigidos pelo artº 13º do DL n.º 209/2009, de 3/Set, em matéria de atribuição de prémios de desempenho**.

10. Com efeito, e tal como espelha, infra, o Quadro 5, foi dado cumprimento ao disposto no artº 5º do DL n.º 209/2009, de 3/Set, ao ter sido inscrita no orçamento municipal para 2010 a verba de € 180.000 destinada a prémios de desempenho; contudo, a deliberação da Câmara Municipal de 9/Fev/2010, que aprovou a proposta da Vereadora do Pelouro da Habitação de 3/Fev/2010, pronunciou-se favoravelmente acerca do **montante máximo dos encargos a suportar com a alteração de posicionamento remuneratório** (obrigatória e por opção gestionária), num total de m€ 190 e com os **recrutamentos de novos postos de trabalho** a efectuar durante 2010 (num total de M€ 1,3), **nada referindo quanto ao montante máximo dos prémios de desempenho a atribuir**.

11. Aliás, tal como é referido infra, nos §§ 46 e 47, a invalidade do processo acabaria por ser sanada quando, em Jul/2010, os órgãos municipais aprovaram a 1ª revisão orçamental, na qual estava inscrita a **verba de m€ 180 destinada expressamente à atribuição de prémio de desempenho**, facto **que não anula a asserção de que não ocorreu, contrariamente ao que sucedeu quanto aos reposicionamentos e ao recrutamento de novos postos de trabalho, a deliberação do órgão executivo, nos termos estabelecidos no artº 13º do DL n.º 209/2009, de 3/Set**.

12. De referir ainda que o Município do Porto acatou a recomendação da IGF, exigindo à DomusSocial, EEM a **regularização dos pagamentos que havia efectuado indevidamente** ao trabalhador com o n.º mec. 46121 que exerceu funções naquela entidade em regime de cedência, entre Jan e Out/2009, facto que se traduziu num crédito, a seu favor, de cerca de m€ 13. (cfr. **Anexo 42**)

1.4. Breve caracterização da entidade

13. O Município do Porto é uma pessoa colectiva de carácter territorial, que integra a Administração Autónoma do Estado, dotada de órgãos representativos eleitos

[7] Conclusão e) na versão do Projecto de Relatório.

directamente (Câmara Municipal e Assembleia Municipal) que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas, nos termos legalmente definidos[8].

14. A Câmara Municipal do Porto, órgão executivo do Município do Porto, tem como missão desenvolver as atribuições e competências legalmente estabelecidas, de modo a satisfazer as necessidades colectivas dos munícipes, designadamente:

- ✓ Assegurar a actividade no âmbito do planeamento e desenvolvimento municipal;
- ✓ Apoiar actividades de interesse municipal;
- ✓ Actuar em matéria de licenciamento e fiscalização;
- ✓ Apoiar as relações com outros órgãos autárquicos;
- ✓ Desenvolver actividades consultivas, assegurando, para tal, a organização e funcionamento dos serviços bem como a sua gestão corrente

15. Para o desenvolvimento das aludidas competências, o Município do Porto adoptou uma **estrutura orgânica nuclear de serviços** que compreende 8 Direcções Municipais, bem como 4 estruturas equiparadas, a saber:

- ✓ Direcção Municipal da Presidência (DMP);
- ✓ Direcção Municipal de Finanças e Património (DMFP);
- ✓ Direcção Municipal de Urbanismo (DMU);
- ✓ Direcção Municipal de Ambiente e Serviços Urbanos (DMASU);
- ✓ Direcção Municipal da Via Pública (DMVP);
- ✓ Direcção Municipal de Cultura (DMC);
- ✓ Direcção Municipal dos Sistemas de Informação (DMSI);
- ✓ Direcção Municipal de Recursos Humanos (DMRH);
- ✓ Polícia Municipal (PM);
- ✓ Batalhão Sapadores de Bombeiros (BSB);
- ✓ Gabinete de Estudos e Planeamento (GEP); e
- ✓ Gabinete de Comunicação e Promoção (GCP).

16. Integram igualmente a estrutura orgânica nuclear os Departamentos Municipais e Gabinetes equiparados, num total de 22[9].

17. A **estrutura orgânica flexível** do Município do Porto é composta por um total de 38 Divisões Municipais, bem como por um máximo de 3 equipas de projecto[10].

18. No que concerne aos **recursos humanos**, o número de trabalhadores ascendia, em **31/Dez/2010**, a um total de 2.725[11], na sua maioria Assistentes Operacionais, Assistentes Técnicos e Técnicos Superiores, tal como a figura seguinte retrata:

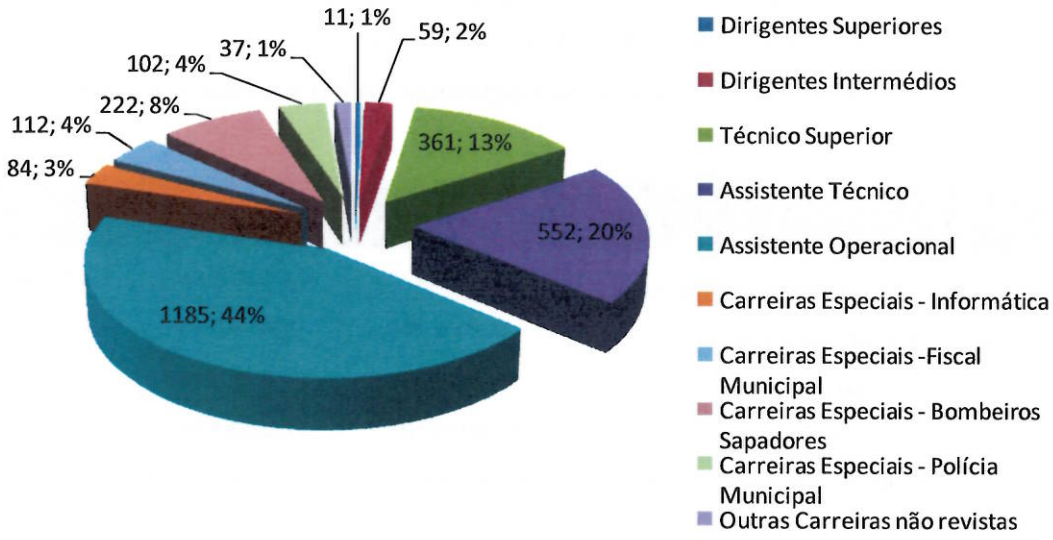
---

[8] Vd. Lei n.º 159/99, de 14/Set – diploma que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais e Lei n.º 169/99, de 18/Set, alterada e republicada através da Lei n.º 5-A/2002, de 11/Jan – diploma que estabelece o quadro de competências e regime jurídico do funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias.

[9] Cfr. Aviso n.º 6594/2010, publicado no DR, 2ª Série, de 30/Mar.

[10] Cfr. Aviso n.º 6595/2010, publicado no DR, 2ª Série, de 1/Abr.

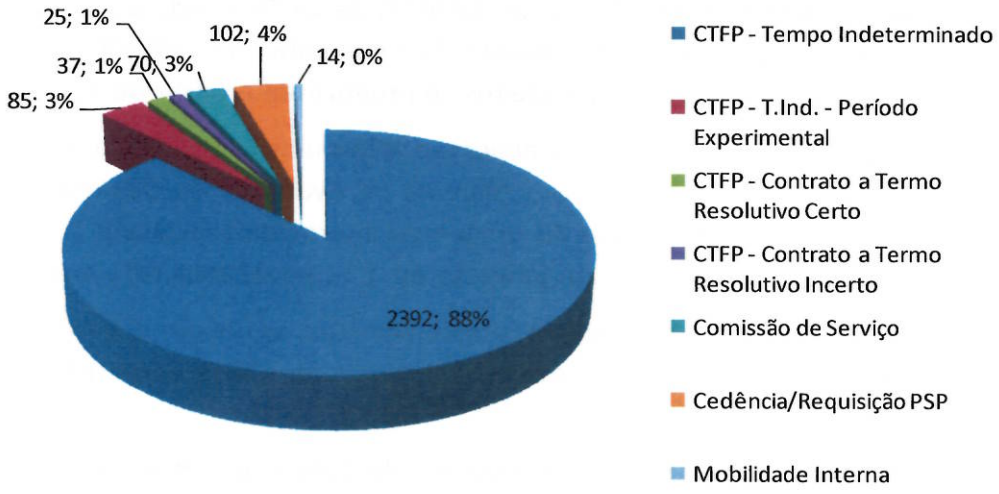
FIGURA 1 - EFECTIVOS DA ENTIDADE POR GRUPO PROFISSIONAL



Fonte: Dados dos Recursos Humanos de 2010

19. Quanto à **relação jurídica de emprego**, predominava na referida data, o regime de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, que representava 88% do universo de efectivos, tal como se pode verificar pela figura n.º 2:

FIGURA 2 – EFECTIVOS POR TIPO DE VÍNCULO JURÍDICO



Fonte: Dados dos Recursos Humanos de 2010

[11] Não integra os Eleitos Locais.

20. A respeito das **despesas com o pessoal**, a execução orçamental registada, de acordo com a classificação económica por agrupamentos, no biénio 2009/2010, num total de M€ 61 e M€ 63, respectivamente, era a que a seguir se apresenta, destacando-se uma **redução** de M€ 2 em 2010, face ao ano anterior (vd. **Anexo 1**):

QUADRO 1 - EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS DESPESAS COM O PESSOAL – BIÉNIO 2009/2010

Unid: Euro

SubAgrupamento	2009	2010	Valor Desvio	% Desvio
01-Remunerações certas e permanentes	45.753.472	44.143.996	- 1.609.476	-4%
02-Abonos variáveis ou eventuais	3.223.702	3.069.234	-154.468	-5%
03-Segurança Social	14.077.929	13.832.270	-245.659	-2%
Total	63.055.103	61.045.500	-2.009.603	-10%

Fonte: Relatório de Gestão de 2009 e Balancete da Execução Orçamental de 2010 (dados provisórios)

2. RESULTADOS DA ACÇÃO

2.1. Aplicação do SIADAP em 2009

2.1.1. Universo dos efectivos considerados na avaliação do desempenho de 2009

21. Em 2009 o sistema de avaliação do desempenho aplicável às autarquias locais encontrava-se regulado no Decreto Regulamentar n.º 6/2006, de 20/Jun, tendo o SIADAP - Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública, aprovado pela Lei nº 66-B/2007, de 28/Dez, sido adaptado às autarquias locais através da publicação do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4/Set e do DL n.º 269/2009, de 30/Set, cujos efeitos se produziram a partir de 1/Jan/2010.

22. Em 2009, de acordo com a aplicação informática utilizada pelo Município do Porto na aplicação do SIADAP – SAD – Sistema de Avaliação do Desempenho, foram sujeitos a avaliação do desempenho 59 dirigentes intermédios (SIADAP 2) e 2.454 trabalhadores (SIADAP 3), perfazendo um universo de 2.513 avaliados.(Cfr. **Anexo 2**)

23. No que se refere aos **dirigentes intermédios**, verificou-se que, num total de 62, 3 não registaram contacto funcional de 6 meses[12], que lhes permitisse a avaliação enquanto tal.

24. Quanto ao **SIADAP 3**, num universo de 2.959 trabalhadores[13], não foram sujeitos à sua aplicação um total de 498, dos quais 102 por se encontrarem a desempenhar

[12] Foi considerado neste universo o Técnico Superior com o N.º mecanográfico 64684, que, no Relatório remetido à Direcção-Geral das Autarquias Locais (SIIAL) integrava, por lapso, o total de 60 dirigentes intermédios, uma vez que o mesmo só assumiu funções de Chefe de Divisão de Feiras em 2010.

[13] Que resulta da diferença entre os 3.021 sujeitos a avaliação e a correcção para 62 dirigentes intermédios referidos no Relatório SIIAL, atento o lapso referido na nota anterior.

funções na Polícia Municipal, e, portanto, sujeitos ao regime específico de avaliação aplicável à Polícia de Segurança Pública (PSP).

25. Quantos aos demais 396 trabalhadores, os mesmos não foram sujeitos ao SIADAP 3, pelas seguintes razões:

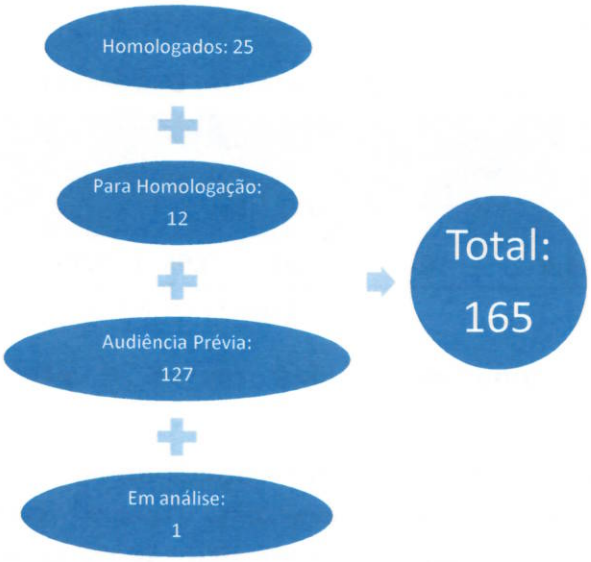
- ✓ Ausência de contacto funcional por período de 6 meses;
- ✓ Afectação aos Agrupamentos de Escolas e consequente sujeição ao sistema de avaliação do desempenho específico do Ministério da Educação;
- ✓ Situação de mobilidade e cedência noutras entidades;
- ✓ Trabalhadores em estágios no âmbito do PEPAL – Programa de Estágios Profissionais da Administração Local.

26. No entanto, não nos foi facultada a evidência que serviu de base ao cálculo destes elementos, pelo que não foi possível validar tal informação.

27. Além disso, não foram encontradas as fichas de avaliação relativas a 10 trabalhadores, sem que, para tanto, tenha sido aduzida qualquer explicação no decurso da presente auditoria ou perante a DGAL, facto que evidencia **uma deficiente organização do processo avaliativo de 2009**[14]. (cfr. **Anexo 2**)

28. De referir que o sistema de informação existente no Município do Porto não permitiu a obtenção de dados fiáveis que identificassem os efectivos sujeitos a sistemas específicos de avaliação ou a avaliação por ponderação curricular, estando, no entanto, em Fev/2011 a decorrer este último processo avaliativo em relação aos anos de 2004 a 2008, cuja situação consta da figura seguinte:

FIGURA 3 – AVALIAÇÃO POR PONDERAÇÃO CURRICULAR (2004-2008)



[14] Tal como será referido infra, igual extravio de fichas se verificou em relação a 4 dos 12 trabalhadores afectos aos Gabinetes de Apoio dos Eleitos Locais (GAEL) que requereram a avaliação em 2006 e 2007.

2.1.2. Grau de cumprimento das regras e procedimentos do SIADAP 2 (Dirigentes)

29. Por decisão da Senhora Vereadora do Pelouro da Habitação (Despacho n.º 244-RH/2009, de 22/Dez), e sem que qualquer razão tenha para tanto sido aduzida, **os prazos legais do processo de avaliação de 2009 foram prorrogados em média 11 dias relativamente às fases de avaliação prévia e harmonização e validação das avaliações e de 30 dias para as fases subsequentes** [15](Cfr. calendarização do processo avaliativo constante do **Anexo 3**).

30. O referido acto, embora ilegal e anulável, nos termos do artº 135º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), já se consolidou na ordem jurídica, atento o decurso do prazo para a sua impugnação judicial (cfr. artº 58º do Código do Processo nos Tribunais Administrativos).

31. Os processos de avaliação de dois dirigentes intermédios (Director do Departamento de Arquivos e Chefe de Divisão de Promoção da Infância e Juventude) do Município do Porto evidenciavam o cumprimento dos prazos estabelecidos no referenciado Despacho. Quanto aos **prazos legais**, os mesmos foram **ultrapassados** em todas as fases relevantes: reunião com o avaliado para contratualização dos objectivos, harmonização e validação das avaliações pelo Conselho Coordenador da Avaliação (CCA), reunião de avaliação e homologação. (Cfr **Anexo 4**)

32. Apesar **de não ser legalmente aplicável qualquer percentagem para a diferenciação do desempenho dos dirigentes intermédios**, foram atribuídas, após harmonização e validação pelo CCA[16], 10 menções de Muito Bom e 2 de Excelente, tendo o Município do Porto **observado, por opção gestionária, as percentagens legalmente admitidas para os restantes trabalhadores**, tal como se afere no quadro seguinte:

QUADRO 2 – DIFERENCIAÇÃO DO DESEMPENHO NO SIADAP 2

Universo de aplicação (n.º de efectivos avaliados)	Quota de 20 %	Nº efectivos com avaliação de Muito Bom	Quota real (%)	Desvio (%)	Quota de 5%	Nº efectivos com desempenho Excelente	Quota real (%)	Desvio (%)
59	11,8	10	16,95	-3,05	2,95	2	3,39	-1,61

Fonte: **Anexo 2** e aplicação SAD

2.1.3. Grau de cumprimento das regras e procedimentos do SIADAP 3 (Trabalhadores)

33. Os dados que constituem o SAD permitiram-nos verificar que, do universo dos trabalhadores efectivamente avaliados, **foram cumpridas as percentagens legalmente exigidas quanto à diferenciação de desempenho**, tal como demonstra o quadro seguinte:

---

[15] Vd artºs 22º a 29º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14/Mai, aplicável às Autarquias Locais por força do Decreto Regulamentar n.º 6/2006, de 20/Jun.

[16] Cfr. Acta n.º 1 de 18/Mar/2010 do CCA dos dirigentes intermédios.

QUADRO 3 – DIFERENCIAÇÃO DO DESEMPENHO NO TOTAL DOS TRABALHADORES (SIADAP 3)

Universo de aplicação (n.º de efectivos avaliados)	Quota de 20 %	Nº efectivos com avaliação de Muito Bom	Quota real (%)	Desvio (%)	Quota de 5%	Nº efectivos com desempenho Excelente	Quota real (%)	Desvio (%)
2454	490,8	466	18,99	-1,01	122,7	85	3,46	-1,54

Fonte: **Anexo 2** e aplicação SAD

34. À semelhança do que ocorreu no SIADAP 2, a avaliação do desempenho dos trabalhadores **não observou os prazos legalmente estabelecidos**, os quais foram derrogados pelo Despacho n.º 244-RH/2009, de 22/Dez.

35. No que respeita à **contratualização dos objectivos**, resultou da análise de 38 fichas de avaliação que não foi observado o prazo legal, porquanto 20 (53%) tinham datas até 31/Mar/2009, 14 (37%) até 15/Abr/2009, 1 ocorreu em 9/Jul/2009, 2 não tinham qualquer data e assinatura, e houve recusa de assinatura da ficha, em 22/Set/2009, pela trabalhadora com o n.º mecanográfico 44492, que, segundo informação do respectivo avaliador, havia regressado após suspensão por aplicação de pena disciplinar. (Cfr. **Anexo 4**)

36. Constatámos a existência de processos de avaliação (trabalhadores n.ºs 23892, 60628 e 77333) cuja data de contratualização de competências ou objectivos se encontrava **incorrectamente** inserida na ficha de avaliação.[17]

37. Em matéria de **definição dos objectivos, nem sempre a mesma se pautou pela clareza e objectividade exigíveis**, estando, nalguns casos, a sua **concretização** dependente de factores alheios à acção do avaliado, **não sendo**, além disso, **escrutináveis os critérios subjacentes à métrica utilizada para aferição do seu cumprimento, incumprimento ou superação**, de que se elencam alguns a título exemplificativo:

1. **Objectivo**: Procedimentos – Contribuir para o aumento da eficácia e eficiência dos serviços, com a **apresentação de propostas** de alteração de procedimentos definidos no âmbito do Sistema de Gestão da Qualidade.

   Indicador: V= n.º de propostas **aceites pelo superior hierárquico**. Não atingiu: V<3; Atingiu: 6 <=V=>=3; Superou: V>6;

2. **Objectivo**: Realizar os diferentes trabalhos de acordo com **o padrão de qualidade definido pelo chefe de equipa e cumprindo o prazo.**

   Indicador: Advertências por escrito /mês (APE), APE >2= 1; APE <=2= 3; APE =0= 5;

[17] Foram obtidas evidências que demonstram que a contratualização dos objectivos da Trabalhadora 77333 ocorreu em 1/Abr/2009, e que se verificou a adequação das competências ao respectivo Grupo Profissional, no SAD, dos Trabalhadores 60628 e 23892 nas datas em que as mesmas surgem na versão final.

3. **Objectivo**: Abertura de um Boletim de Melhoria, cuja proposta de acção seja **concretizável**.

   Indicador: Supera: se abertura de 2 Boletins de Melhoria cujas propostas sejam **concretizáveis**.

4. **Objectivo**: Abertura de um Boletim de Melhoria, cuja proposta de acção seja **concretizada**.

   Indicador: Supera: se abertura de 3 Boletins de Melhoria cujas propostas sejam **concretizadas**.

38. A **fundamentação** das menções qualitativas de Muito Bom e Excelente mostrou-se, na maior parte das situações, **insuficiente ou até inexistente** (e.g. trabalhador n.º 46456) contendo expressões vagas e não demonstradas (como, por exemplo, em relação aos trabalhadores n.ºs 27246, 41855, 26991 e 26531," *O desempenho do funcionário é uma mais valia para a imagem exterior da divisão*"). Do mesmo modo, foram identificadas diversas **omissões** relativamente à indicação da reunião do CCA em que tais avaliações foram validadas. (cfr. **Anexo 4**)

39. A **homologação das avaliações** de desempenho não observou o prazo legalmente estabelecido, ao ocorrer **entre Março e Junho de 2010**, tendo, no total dos processos analisados, 30 sido homologados em Abril/2010[18], 1 em 10/Mai/2010 e 6 até 30/Jun/2010, não constando de 1 processo qualquer data. (cfr. **Anexo 4**)

2.1.4. Reposicionamentos e prémios de desempenho

40. Em 2010, as remunerações com o pessoal suportadas na sequência de atribuição de **prémios de desempenho e alterações de posicionamentos remuneratórios obrigatórios e facultativos**, atingiram os seguintes montantes[19]:

[18] Dos quais 25 (66%) até 15/Abr e 5 (13%) até 30/Abr.

[19] Incluindo os que foram atribuídos na sequência do deferimento de reclamações.

QUADRO 4 – REMUNERAÇÕES PAGAS COM REPOSICIONAMENTOS E PRÉMIOS DE DESEMPENHO (2010)

Unid: Euro

Rubrica orçamental - Classificação Económica	Revisão n.º 1 (Jul 2010)	Dotação da Conta corrente da Despesa		
		Total	Utilizada	%
01.02.13. 01 Outros Suplementos e Prémios - Prémios de Desempenho	180.000,00	180.000,00	179.604,95	99,78%
1 - Σ Prémios de Desempenho	180.000,00	180.000,00	179.604,95	99,78%
01.01.04.02 -Alterações obrigatórias de posicionamento remuneratório	10.000,00	10.000,00	1.654,44	16,54%
01.01.04.03. -Alterações facultativas de posicionamento remuneratório	152.852,00	152.852,00	83.084,10	54,36%
2 - Σ dos Repocionamentos Obrigatórios e Facultativos	162.852,00	162.852,00	84.738,54	52,03%

Fonte: **Anexos 5 a 7**

41. Os **reposicionamentos remuneratórios obrigatórios e por opção gestionária** decididos e pagos observaram o disposto nos artºs 7º, 46º, 47º e 75º da LVCR, bem como os artºs 5º e 7º do DL n.º 209/2009, de 3/Set.

42. A Técnica Superior com o n.º mecanográfico 42991 recebeu, em 2010, o montante de € 4.325,16[20] relativo ao **reposicionamento remuneratório** por opção gestionária e de € 2.591,76 , a título de **prémio de desempenho**.

43. No entanto, **não se coloca a questão da cumulação do reposicionamento com a atribuição do prémio de desempenho**, o qual foi atribuído em função da avaliação do desempenho de 2009, uma vez que o reposicionamento remuneratório se reporta ao direito adquirido em 1/Jan/2009 que culminou com a conclusão, em 2010, do processo de avaliação por ponderação curricular do período 2006-2008 durante o qual a trabalhadora se encontrou em mobilidade interna.

44. Verificou-se, contudo, que **não foi sujeita a deliberação do órgão executivo**, nos termos previstos no artº 13º do DL n.º 209/2009, de 3/Set, a determinação do universo dos cargos e das carreiras e categorias em que a atribuição de **prémios de desempenho** podia ter lugar, com as desagregações necessárias do montante disponível em função de tais universos, tal como se pode verificar pelo quadro seguinte:

[20] Incluindo remunerações de 12 meses no montante de € 3.707,28, Subsídio de Natal e de Férias que perfizeram € 617,88 e encargos para a Caixa Geral de Aposentações de € 648,77.

QUADRO 5 – DELIBERAÇÕES DA CMP SOBRE REPOSICIONAMENTOS E PRÉMIOS DE DESEMPENHO

Unid: Euro

Rubrica orçamental - Classificação Económica	Orçamento para 2010 (inicial)	Proposta da DMRH de 29/Jan/2010	Proposta da Vereadora do Pelouro da Habitação de 3/Fev/2010	Deliberação da CMP de 9/Fev/2010	Revisão n.º 1 (Jul 2010)
01.02.13. 01 Outros Suplementos e Prémios - Prémios de Desempenho	180.000,00	180.000,00	não existe	não existe	180.000,00
1 - Σ Prémios de Desempenho	180.000,00	180.000,00	não existe	não existe	180.000,00
01.01.04.02 e 01.01.04.03. - Alterações obrigatórias e facultativas de posicionamento remuneratório (*)	não existe	189.994,00	189.994,00	189.994,00	162.852,00
2 - Σ dos Repocionamentos Obrigatórios e Facultativos	não existe	189.994,00	189.994,00	189.994,00	162.852,00

(*) À data da aprovação inicial do Orçamento, esta desagregação da classificação económica não existia.

Na revisão orçamental as rubricas encontram-se desagregadas pelos montantes de €10.000 e €152.852, respectivamente.

Fonte: Anexos **8 a 12**

45. Assim, a **atribuição dos prémios de desempenho**, num total de cerca de m€ 180, decidida por Despacho da Senhora Vereadora do Pelouro da Habitação, de 9/Nov/2010, Drª Matilde Alves, no uso da delegação de competências ao abrigo da Ordem de Serviço n.º I/144599/09, de 4/Nov, **é inválida**, por violação do disposto no artº 13º do DL n.º 209/2009, de 3/Set, sendo passível de gerar anulabilidade nos termos do artº 135º do CPA.

46. Contudo, quer o órgão executivo quer o órgão deliberativo pronunciaram-se sobre a revisão do Orçamento do Município do Porto em Julho de 2010, na qual constava uma dotação de € 180.000 destinada a suportar a atribuição de prémios de desempenho, facto que evidencia a aprovação dessa dotação destinada aquele fim.

47. Além disso, e apesar de ainda estar a decorrer o prazo legal para a ratificação do acto nos termos do n.º 3 do artº 137º do CPA, a mesma afigura-se-nos desprovida de qualquer utilidade, atenta a regra da anualidade do orçamento[21] e a **ratificação, ainda que tácita**, do órgão competente, aquando da referida aprovação da revisão orçamental em Julho de 2010.

48. Foram igualmente pagas, ao abrigo do Despacho da Directora Municipal de Recursos Humanos, de 15/Fev/2010, remunerações num total de m€ 4,6, relativas a reposicionamentos dos trabalhadores afectos aos Gabinetes de Apoio dos Eleitos Locais (GAEL) em resultado da pontuação obtida através da **aplicação retroactiva das avaliações de 2006 e 2007**, cuja identificação consta do quadro infra.

[21] Vd. Ponto 3.1., al. b) do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/Fev.

QUADRO 6 – ALTERAÇÃO DE POSIÇÃO REMUNERATÓRIA DOS TRABALHADORES DOS GAEL

Unid: Euro

Trabalhador (N.º Mec)	Carreira	Nível e posição remuneratória de origem	Valor mensal	Nível e posição remuneratória após reposicionamento	Valor mensal	Diferença salarial mensal	Diferença salarial anual	Recibo Fev/2010
34909	Assistente Técnico	Entre o Nível 10 e 11 e a posição 5ª e 6ª	961,18	Nível 11 e posição 6.ª (a)	995,51	34,33	480,62	0,00
35412	Técnico Superior	Entre o Nível 51 e 54 e a posição 12.ª e 13ª	3.089,52	Nível 54 e posição 13.ª (b)	3.209,67	120,15	1.682,10	0,00
37629	Assistente Operacional	Entre o Nível 6 e 7 e a posição 6ª e 7ª	762,08	Nível 8 e posição 8.ª (c) e (d)	837,60	75,52	1.057,28	932,84
41051	Assistente Técnico	Entre o Nível 10 e 11 e a posição 5ª e 6ª	961,18	Nível 11 e posição 6.ª	995,51	34,33	480,62	541,19
50676	Assistente Técnico	Entre o Nível 9 e 10 e a posição 4ª e 5ª	923,42	Nível 11 e posição 6.ª (c)	995,51	72,09	1.009,26	1.146,11
59097	Assistente Operacional	Nível 2, 2ª posição	532,08	Nível 3, 3ª posição	583,58	51,50	721,00	1.111,85
9595	Assistente Operacional	Entre o Nível 6 e 7 e a posição 6ª e 7ª	762,08	Nível 8 e posição 8.ª (c) e (d)	837,60	75,52	1.057,28	917,10
53456	Assistente Técnico	Entre o Nível 11 e 12 e a posição 6ª e 7ª	1.012,68	Nível 12 e posição 7.ª (a)	1.047,00	34,32	480,48	0,00
Total						**497,76**	**6.968,64**	**4.649,09**

(a) Não se traduziu num aumento de remuneração, atenta a sua afectação ao Gabinete de Apoio a Eleitos Locais (GAEL)

(b) Não se traduziu num aumento de encargos para a CMP, uma vez que o trabalhador se encontra afecto à Porto Vivo, SRU

(c) Alteração ao abrigo do n.º 5 do artigo 104º da LVCR e artº 11º da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31/Dez

(d) Houve reposição do Prémio de Desempenho referente ao período a que respeitou a avaliação (2006 e 2007)

Fonte: Anexos **13 e 14 e recibos de remunerações**

49. Estes pagamentos ocorreram como consequência do Despacho de 27/Jan/2010 da Vereadora do Pelouro da Habitação, Drª Matilde Alves[22], que homologou as avaliações do desempenho relativas a 2006 e 2007 de 12 trabalhadores dos GAEL[23] após verificação de que as mesmas tinham observado as normas aplicáveis do SIADAP, designadamente em matéria de validação das menções de mérito pelo CCA.

(Cfr. **Anexos 13 e 14**)

50. De referir que não foram encontradas 4 fichas de avaliação, por alegadamente, se terem extraviado, pelo que foram utilizados os elementos de avaliação que constavam da aplicação informática do SIADAP – o SAD – cuja alimentação foi assegurada pelos avaliadores através da utilização de chaves de acesso pessoais.

51. Verificou-se, contudo, que os reposicionamentos remuneratórios dos trabalhadores afectos ao GAEL **não foram integrados nas listas publicadas na página electrónica da CMP**, o que, além de contrariar o disposto no n.º 5 do artº 46º da Lei n.º 12-A/2008, de 27/Fev (LVCR), evidencia **incoerência de procedimento** relativamente ao que foi adoptado quanto à trabalhadora com o n.º mecanográfico 42991, cujo nome consta da lista dos trabalhadores a quem foi atribuído prémio de desempenho e feito o reposicionamento remuneratório.

---

[22] Que revogou o Despacho n.º 7/RH/2009, de 15/Jan, que havia decidido que o SIADAP se não aplicava a estes trabalhadores.

[23] Em 2008 a Lei n.º 66-B/2007, de 28/Dez, veio excepcionar do seu âmbito de aplicação os titulares dos GAEL, que passaram a utilizar a prerrogativa estabelecida no nº 6 do artº 42º da mesma Lei, de optar pela última avaliação de desempenho ou pelo recurso à avaliação por ponderação curricular.

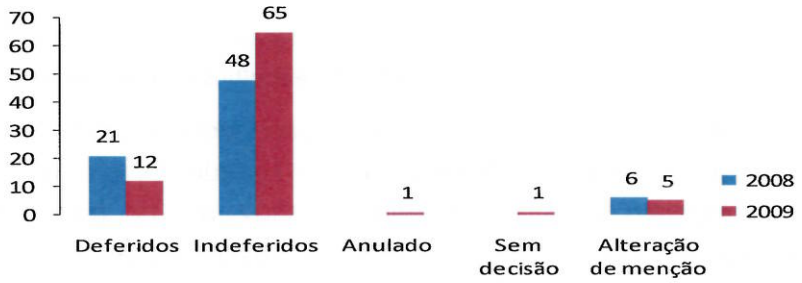
52. O Município do Porto deu nota, em sede de contraditório, da regularização desta falha, mediante a publicitação de "*uma nova lista, incluindo para o efeito os colaboradores em falta*". (Cfr. **Anexo 42**)

53. Foi dado cumprimento do artº 17º n.º 3 do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11/Set (RCTFP), tendo os trabalhadores abrangidos pelo reposicionamento remuneratório celebrado contrato de trabalho em funções públicas.

2.2. Processos de reclamação

54. Em matéria de **reclamações apresentadas por dirigentes intermédios e trabalhadores**, verificámos que as mesmas foram **maioritariamente indeferidas**, ao registarem uma taxa de 70% e 82% em 2008 e 2009, respectivamente, tendo-se traduzido na alteração de menção qualitativa nos referidos anos, em 9% e 6% dos processos decididos:

FIGURA 4 – RESULTADO DAS RECLAMAÇÕES DA AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DE 2008 E 2009



Fonte: Aplicação SAD e actas dos CCA

55. Os processos de reclamação de 2009 **não observaram o prazo legal de 15 dias úteis**[24] após a sua entrada na CMP, tendo 30 (39% do total) sido concluídos em 2011, nos quais se incluem 10 relativos a reclamações apresentadas pelos dirigentes intermédios[25].

56. No que respeita à apreciação do processo, a mesma foi precedida de pedidos de parecer dos avaliadores dos trabalhadores e dirigentes reclamantes, os quais, mesmo quando favoráveis à pretensão do reclamante, raramente foram acolhidas na decisão final que maioritariamente indeferiu os pedidos, não sendo, contudo, perceptível o *iter* cognitivo utilizado pelos decisores finais (a título meramente exemplificativo, veja-se o caso dos trabalhadores n.ºs 64684, 33621, 46456).

---

[24] Cfr. nº 1 do artigo 72º da Lei n.º 66-B/2007, de 28/Dez.

[25] As quais foram, na sua totalidade, indeferidas. Em 2008 há evidência de apenas 1 reclamação de um dirigente intermédio, a qual foi igualmente indeferida.

57. Refira-se, aliás, ser notória a **falta de clareza** da acta do CCA da Direcção Municipal da Via Pública n.º 2/2010, de 5/Jul, que, no que tange à reclamação apresentada pela trabalhadora 52451, afirma que "*foi decidido, por, unanimidade, emitir parecer negativo quanto ao pedido de alteração da notação apresentado,* ***com base nos motivos descritos na Informação 59704/10/CMP, prestada pelo avaliador****. O CCA decidiu emitir parecer no sentido de se manter a classificação de 4 (Muito Bom).*" Ora, de acordo com a referenciada informação "*a classificação obtida resultou de uma decisão superior, e não duma avaliação objectiva*", uma vez que um dos objectivos não deveria ter contribuído para o cálculo da avaliação **por não ter sido concretizada a auditoria do processo de certificação de qualidade que o mesmo visava medir e avaliar, ainda que avaliado em 3 pontos para todos os trabalhadores da unidade orgânica**.

58. Atenta a matéria em causa, **a acta do CCA deveria ser melhor fundamentada e desenvolver o raciocínio que levou à decisão que viria a ser tomada por unanimidade dos seus membros**, atendendo a que a falta de fundamentação pode gerar a anulabilidade da respectiva decisão nos termos do artº 135º do CPA.

(cfr. **Anexo 15**)

59. Apesar de não terem sido atendidos os pedidos de revisão da atribuição de avaliação de 3 pontos em relação a objectivos que tinham sido definidos e cuja concretização se mostrou impossível por facto não imputável ao trabalhador (e.g. trabalhadores da Direcção Municipal da Via Pública, designadamente, os n.ºs 46456, 26324 e 52451), não pode concluir-se ter ocorrido qualquer tratamento discriminatório nesta matéria, uma vez que todos os trabalhadores em iguais circunstâncias obtiveram a mesma classificação.

60. O mesmo não pode, todavia, afirmar-se quanto aos trabalhadores das Unidades Orgânicas que viram concluída a auditoria do processo de certificação da qualidade em que este objectivo foi devidamente avaliado e considerado no cômputo da avaliação de desempenho, de acordo com o contributo de cada trabalhador, criando-se, assim, uma situação de **desigualdade relativa entre os trabalhadores do Município do Porto**.

61. Na sequência de reclamação apresentada pelo Trabalhador n.º 59081, foi decidido pelo CCA da Direcção Municipal de Urbanismo, em reunião de 22/Dez/2010, **anular** o respectivo processo de avaliação "*por não terem sido acordados com o mesmo quaisquer objectivos para o ano de 2009, devendo o mesmo ser notificado da pontuação do desempenho obtido no ano anterior, para, querendo, solicitar a avaliação do desempenho através de avaliação curricular.*" (Cfr. **Anexo 16**)

62. A situação antecedente, embora parcialmente explicada pela afectação do trabalhador a nova unidade orgânica, revela a falta de aplicação do SIADAP em vigor, *maxime*, ao nível da oportuna contratualização dos objectivos.

63. Em resultado do deferimento das reclamações apresentadas pelas trabalhadoras com os n.ºs mecanográficos 26086 e 48314, a primeira passou a reunir condições para a

alteração do posicionamento remuneratório, que, em virtude da aposentação entretanto ocorrida, se traduziu num aumento de remunerações anuais de € 2.265,67 e de € 411,94 de subsídio de Natal e de Férias, tendo a segunda auferido um **prémio de desempenho** num total de € 1.579,09[26].

2.3. Remuneração de trabalhador cedido a empresa municipal

64. Foram suportadas pelo Município do Porto despesas relativas a remunerações auferidas pelo trabalhador com o n.º mecanográfico 46121, num total de € 12.986,38, que entre 1/Jan/2009 e 10/Nov/2009 se encontrava a exercer funções na CMPH – DomusSocial - Empresa de Habitação e Manutenção do Município do Porto, E.E.M.

65. No entanto, a partir de 1/Jan/2009, com a alteração do artº 46º do RJSEL[27], os trabalhadores dos Municípios afectos às empresas municipais ficaram automaticamente sujeitos ao regime de cedência de interesse público, **cabendo a remuneração, nos termos do artº 58º da Lei n.º 12-A/2008, de 27/Fev, à entidade onde prestam funções**, pelo que os referidos pagamentos, no montante de cerca de m€ 13 violam este preceito legal, devendo tal situação ser corrigida de modo a não lesar o orçamento do Município do Porto. (Cfr. **Anexo 17**)

66. O Município do Porto remeteu como anexo à resposta ao contraditório a Nota de Débito n.º 078/11, de 8/Ago/2011, através da qual exige à DomusSocialEEM, o reembolso da predita verba, facto que evidencia o início do processo de regularização dos pagamentos indevidamente efectuados ao Trabalhador identificado supra. (Cfr. **Anexo 42**)

2.4. Normas de Controlo de Assiduidade e Pontualidade

67. Segundo denúncia da Comissão de Trabalhadores (CT) do Município do Porto[28], a aplicação das Normas Internas do Horário de Trabalho (NIHT) aprovadas através da Ordem de Serviço I/68258/10/CMP, do Presidente da CMP de 17/Mai, em vigor desde 1/Jun/2010, "*colidem com o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas e com a lei que regula o Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Central, Regional e Local do Estado, incluindo a definição de "falta" e as competências próprias dos dirigentes, respectivamente, para além de serem inexequíveis*".

68. Segundo a CT, as novas Normas obrigam a maior número de marcações e introdução de códigos de justificação de ausência, incrementando "*fortemente a probabilidade de ocorrência de falhas de registo de entradas e saídas no Sistema, bem como lapsos/atrasos na introdução dos correspondentes códigos, resultando ambas em aplicação de faltas injustificadas, quando ultrapassam duas mensais*".

---

[26] Montantes incluídos no Quadro 4, supra.

[27] Vd. artº 33º da Lei n.º 64-A/2008, de 31/Dez (Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2009), que altera o artº 46º da Lei n.º 53-F/2006, de 29/Dez – diploma que estabelece o regime jurídico do sector empresarial local.

[28] Dirigida ao Senhor Presidente da República, ao Senhor Ministro das Finanças e da Administração Pública, ao Senhor Provedor de Justiça e à IGF, através de exposição de 23/Jun/2010.

69. Analisado o Sistema de Registo de Assiduidade e as NIHT em vigor desde Junho de 2010, verificámos que:

1. O Município do Porto dispõe de um sistema de registo de assiduidade biométrico que, face ao reconhecimento da impressão digital do trabalhador, regista as entradas e saídas (cumprindo, assim, o disposto no artº 125º do RCTFP);
2. Nos casos em que se verificaram situações de falta ou deficiente registo por reiterada dificuldade de leitura de impressão digital do trabalhador, foi criado um PIN pessoal e intransmissível que substitui o reconhecimento biométrico;
3. Quando ocorre uma falha no funcionamento do sistema de registo (falhas do sistema informático, avaria da máquina, falta de electricidade, trabalhos de manutenção do equipamento) os registos são realizados manualmente pelo trabalhador que se encontra junto a cada terminal de registo e posteriormente inseridos na aplicação informática de registo de assiduidade (*MyMillenium*);
4. Os trabalhadores cuja actividade se desenvolve predominantemente no exterior cumprem escalas de serviço (artº 6º, n.º 8) e têm garantido o transporte em viatura camarária no início e fim dos períodos que compõem o horário de trabalho, permitindo-lhes, assim, o acesso ao sistema de registo de assiduidade e a relatórios dos períodos do trabalho prestado;
5. É obrigatória a autorização do superior hierárquico imediato e a elaboração de relatórios mensais relativamente às deslocações a outros serviços municipais e serviços externos, dentro e fora do município (arº 6º, n.ºs 5 a 7 e artº 13º, n.º 5);
6. Os trabalhadores com horário de trabalho com períodos obrigatórios de permanência gozam de uma tolerância mensal até ao limite de 2 horas, sendo tal período de tolerância reduzido a 1,5 horas/mês no caso de horários com horas de entrada e saída fixa e por turnos, exigindo, em qualquer dos casos, a autorização do superior hierárquico imediato (artºs 10º e 11º);
7. No caso de o período de aferição registar um saldo positivo de trabalho prestado face à duração máxima estabelecida, pode ser autorizado, por proposta do dirigente máximo do serviço e despacho do Vereador que superintender a gestão dos recursos humanos, o uso desse saldo até 4 horas no mês seguinte, e, em casos excepcionais, até 7 horas (artº 12º);
8. O sistema implementado permite o acesso de todos os trabalhadores e o controlo concomitante, através da *Intranet on line* e quase em tempo real[29], dos registos de entradas e saídas e da sua regularidade, o qual permite a solicitação de relatório permanente do tempo de serviço prestado e correspondente cumprimento do horário diário, semanal e mensal estabelecido;

[29] Entre o registo no terminal e a relevação no sistema de assiduidade acessível *on line* pode mediar um período de 10 a 15 minutos.

9. É facultada ao trabalhador a possibilidade de proceder, nos quatro dias contínuos à sua ocorrência, a duas regularizações por esquecimento de marcação por mês, logo que detectada a falta de marcação de entrada ou saída (devidamente assinalada e visível pela mera consulta do sistema de assiduidade), a qual será validada pelo dirigente superior hierárquico imediato nos quatro dias seguintes através da introdução de código adequado (artº 13º, nºs 1, 4 e 5);

10. Se o superior hierárquico não proceder a essa validação, cabe ao trabalhador reclamar da omissão perante o director municipal, sob pena de a ausência de serviço ser considerada definitivamente injustificada com perda ao direito a remuneração (artº 13º, n.º 5.3).

11. A partir do terceiro esquecimento de marcação de ponto, são descontadas 3 horas e meia a considerar no cômputo das faltas injustificadas do trabalhador (artº 13º, n.º 2);

12. Cada terminal tem um dispositivo (tecla com sinal "?") que permite a confirmação do registo acabado de efectuar e a respectiva regularização imediata em caso de erro de marcação (v.g. tecla verde para registo de saída em vez de vermelha ou vice-versa para marcar a entrada).

70. Face ao que antecede e de um modo global, pode afirmar-se que **o sistema implementado pelo Município do Porto para o controlo de pontualidade e assiduidade salvaguarda os direitos dos trabalhadores e permite-lhes um controlo efectivo e a rectificação imediata de eventuais erros ou omissões de marcação que tenham ocorrido**.

71. Para além disso, são conferidos **poderes de autorização e de confirmação dos registos** de assiduidade que se compaginam com o estatuto do pessoal dirigente da administração local, designadamente com o artº 4º, n.º 2, al. f) da Lei n.º 93/2004, de 20/Abr, alterada e republicada através da Lei n.º 104/2006, de 7/Jun e artº 70º, n.º 2, als. b) e f) da Lei n.º 169/99, de 18/Set, alterada e republicada através da Lei n.º 5-A/2002, de 11/Jan.

72. No entanto, o disposto no **n.º 2 do artº 13º das NIHT parece não se coadunar com o conceito de tempo de trabalho** estabelecido no artº 117º do RCTFP, na medida em que faz **corresponder automaticamente um terceiro esquecimento de registo no sistema de assiduidade, a uma falta injustificada de 3,5 horas**.

73. Contudo, se atentarmos no facto de que a qualificação da referida falta como injustificada é notificada ao trabalhador para, no âmbito do **exercício do direito de participação** estabelecido no artº 100º do CPA, se pronunciar e **oferecer os meios de prova idóneos** que demonstrem ter sido efectivada a prestação de serviço, podemos concluir que a referida cominação não é automática e que pode **ocorrer a**

justificação da ausência registada no Sistema de Controlo e Gestão de Assiduidade e Pontualidade[30].

74. Em reunião com a CT, de 18/Fev/2011, foram solicitados exemplos de marcação de faltas injustificadas relativamente a trabalhadores que prestaram efectivamente trabalho ao abrigo das NIHT em vigor desde 1/Jun/2010, **não nos tendo sido referenciada qualquer situação**, o mesmo sucedendo na correspondência remetida em 28/Fev/2011[31].

75. Na denúncia remetida pela CT, foi ainda referida a marcação de **10 dias de faltas injustificadas a um trabalhador** que prestou trabalho efectivo e consequente redução de remuneração por factos meramente administrativos, que diligências na DMRH confirmaram tratar-se do trabalhador com o n.º mecanográfico 6626 e cujo processo se reporta a 2006[32].

76. Da matéria factual apurada (cfr. **Anexos 18 a 24**), verificámos que **ocorreu a marcação de 9 faltas injustificadas e consequente perda de remuneração**, subsídio de férias e de refeição, num **total de € 454,34**, apesar de ter sido **demonstrada, pelo trabalhador, a prestação efectiva de trabalho**, facto que evidencia **a violação do princípio da legalidade**, atento o conceito legal de falta então vigente, bem como do princípio da **proporcionalidade** estabelecidos nos artºs 3º e 5º, n.º 2 do CPA.

77. Com efeito, o artº 18º n.º 1 do DL n.º 100/99, de 31/Mar, estabelecia que a falta consistia na "***não comparência do funcionário ou agente durante a totalidade ou parte do período de trabalho a que está obrigado***, *bem como a não comparência em local a que o mesmo deva deslocar-se por motivo de serviço.*"

78. De acordo com o n.º 2 do mesmo preceito "*No caso de horários flexíveis, considera-se ainda como falta* ***o período de tempo em débito apurado no final de cada período de aferição***" (ênfase nossa), estabelecendo nesta matéria, o artº 14º do DL n.º 259/98, de 18/Ago, que, no caso de horários flexíveis ou em serviços com mais de 50 trabalhadores, a verificação dos deveres de assiduidade e de pontualidade **deve ser efectuada no local de trabalho através de sistemas de registo automáticos ou mecânicos**.

---

[30] Foi obtida, a título exemplificativo, **evidência de aceitação de documentos que atestam a prestação efectiva de trabalho em relação aos trabalhadores** com o n.º mecanográfico 66690 (gozo de 1 dia de férias que, por esquecimento, não tinha sido introduzido pelo superior hierárquico em 17/Mar/2009), 60769 (relatório do trabalho realizado na manhã de 19/Fev/2009 e devidamente **confirmado** pelo superior hierárquico e por documentos produzidos nessa data e horas), 42330 (declaração amigável de acidente de viação em 13/Out/2010, às 9h40m).

[31] Através da qual a CT dava nota de irregularidades na aplicação do SIADAP e cuja verificação se mostrou inoportuna, atenta a fase avançada da acção de controlo e a recolha de elementos entretanto realizada abranger as várias situações referenciadas na reunião de 18/Fev/2011.

[32] Facto posteriormente confirmado pela CT, em reunião de 18/Fev/2011.

79. Foi, ainda, detectada uma **incoerência** entre a notificação inicial que evidenciava **10 dias de faltas injustificadas** e os actos posteriores que passaram a **referir 9 dias, deixando inexplicavelmente de constar o dia 21/Mar/2006**, único dia em que não existe Folha de Ponto assinada pelo superior hierárquico do trabalhador, mas tão só uma cópia do livro do protocolo entregue inicialmente como prova e que foi considerada "*imperceptível*" pela DMRH em 18/Jul/2007 e, como tal, não aceite como elemento de prova idóneo para demonstrar a prestação efectiva de trabalho.

(cfr. **Anexos 19, 20 e 21, 22, 23 e 24**)

80. Na reunião com a CT de 18/Fev/2011 foi denunciado o **desconto de remuneração no total de € 27,62**, à trabalhadora com o n.º mecanográfico 49485[33], correspondente a 2 horas relativas a **falta injustificada** por **ausência de regularização da marcação em falta**, no dia 17/Mar/2009, por aplicação do artº 9º, nº 4 das NITH do Município do Porto de 8/Jan/2009[34].

81. Da sua análise resulta que a trabalhadora, através da Informação I/34418/09/CMP, de 17/Mar/2009, **alegou falha no sistema de registo** num dos terminais instalados no Edifício dos Correios no dia 16/Mar, **solicitando instruções no sentido da sua justificação**, uma vez que, no seu entender, a mesma não devia ser regularizada através da introdução do código relativo a esquecimento de marcação. (cfr. **Anexo 25**)

82. A decisão sobre este pedido, transmitida via e-mail em 31/Mar/2009, foi no sentido de, após análise pelo Técnico de Informática em 26/Mar/2009, confirmar uma falta de marcação no dia 17/Mar (e não dia 16 como alegado pela trabalhadora), e que a mesma **não era imputável a qualquer anomalia no terminal de marcação**, atenta a ***inexistência*** "*de marcações pendentes de serem inseridas*", pelo que deveria "*ser inserida utilizando para o efeito o módulo "REGULARIZAÇÃO" na aplicação Informática. "* (cfr. **Anexo 25**)

83. A trabalhadora, perante o desconto do subsídio de refeição em Março de 2009, dirigiu requerimento ao Senhor Presidente da CMP solicitando a restituição do "**subsídio de refeição e a regularização no Sistema de Gestão de Assiduidade e Pontualidade da sua entrada ao Serviço efectivamente praticada no dia 17 de Março, sensivelmente às 8h30m.**" (cfr. **Anexo 26**)

84. A Directora de Departamento de Gestão de RH, em 18/Mai/2009, informa que a **trabalhadora, apesar de ter sido informada em 31/Mar/2009 do procedimento a adoptar relativamente à regularização da falta de registo, não o fez até ao 3º dia útil do mês de Abril**, pelo que estando definitivamente ultrapassados os prazos a "*DMRH não poderá substituir-se agora à trabalhadora. Nada mais há a acrescentar sobre o assunto. Informe-se a trabalhadora via email e arquive o processo*". (cfr. **Anexo 26**)

---

[33] Dado a conhecer na reunião com a CT e que respeita a um dos interlocutores presentes.

[34] Segundo o qual as ausências injustificadas podem ser compensadas através de crédito mensal previamente autorizado pelo superior hierárquico; estas normas foram revogadas pelas que se encontram em vigor desde 1/Jun/2010.

85. Em 27/Jan/2010 a trabalhadora solicitou esclarecimentos acerca do desconto de € 27,62 na remuneração de Jan/2010, tendo sido notificada, em 11/Fev/2010, de que a mesma se referia a **uma falta injustificada nos termos do artº 9º, n.º 4 das NIHT**[35]. (cfr. **Anexo 27**)

86. Verificou-se, neste processo, que **não foi considerada a prestação efectiva de duas horas de trabalho, que acabaria por ser equiparada a uma ausência do local de trabalho (falta injustificada), devido à recusa, por parte da trabalhadora, de regularizar uma ausência de registo de assiduidade, de acordo com instruções dos serviços do Município do Porto**, que a mesma havia suscitado, **mediante a utilização de mecanismo de regularização ao seu dispor** (código de ausência de marcação previsto no ponto 3.2.9, n.º 2 do Modelo de Gestão de Assiduidade e Pontualidade anexo às NIHT).

87. Ou seja, apesar da ausência de um registo no sistema de controlo de assiduidade da trabalhadora ter sido considerada **falta injustificada**, pode afirmar-se, no caso concreto, **que foi dada oportunidade à trabalhadora de, mediante a utilização de mecanismos previstos nas NIHT, regularizar a situação sem qualquer perda de direitos ou registo de falta, tendo sido a sua recusa em aceitar tal solução, que deu origem à aplicação do normativo que fazia equiparar a falta de registo no sistema de assiduidade a uma falta injustificada com a consequente perda de remuneração**.

88. Foi, no decurso do processo avaliativo de 2009, denunciada pelo trabalhador n.º 35292, a marcação de uma **falta injustificada**, da qual, alegadamente, tomou conhecimento através do recibo de vencimento (cfr. observações no campo 5.1. da Ficha de Avaliação de Desempenho de 2009 e na Ficha de Autoavaliação insertas no **Anexo 4**).

89. Apesar de solicitados, não foram obtidos elementos junto da DMRH, que contraditassem a factualidade mencionada pelo trabalhador no âmbito do processo avaliativo.

2.5. Alinhamento de objectivos e aferição de resultados - SIADAP 2010

90. O Município do Porto utiliza como ferramenta de monitorização da estratégia o *Balanced ScoreCard* (BSC).

91. Os **objectivos estratégicos do Município**, definidos pelo Executivo, são transmitidos aos Directores Municipais, com vista a serem definidos, a este nível, e alinhados com aqueles, as visões, missões e linhas de orientação estratégica específicas para monitorização da respectiva *performance*, nas quatro perspectivas requeridas pela ferramenta BSC, respectivamente, cliente, processo, desenvolvimento organizacional e financeira, reproduzidas em mapas estratégicos, que viabilizam, por seu turno, o alinhamento dos objectivos operacionais com os estratégicos. (cfr. **Anexo 28**)

---

[35] Que sob a epígrafe "Justificação de ausências. Crédito mensal", estabelece o seguinte:" 4 – Quando a soma dos períodos em falta perfizer um dia normal de trabalho é marcada uma falta injustificada. Caso no final do ano, o período não perfizer um dia, é descontado no vencimento o respectivo número de horas".

92. As Direcções Municipais de Recursos Humanos e da Via Pública têm ambas, visões, missões e **linhas de orientação estratégica** definidas, bem como os **objectivos operacionais** que em cascata serão, por sua vez, atribuídos a cada um dos responsáveis das unidades orgânicas naquelas inseridas. (cfr. **Anexos 29 a 36**)

93. Em termos de **SIADAP 1**, para os objectivos operacionais de eficácia, eficiência e qualidade[36], foram definidos os respectivos indicadores, identificadas as fontes de verificação, os mecanismos de operacionalização com graduação dos níveis para a superação, cumprimento e não cumprimento, os instrumentos de suporte ao acompanhamento e monitorização, enunciadas as ponderações (pesos relativos) para os resultados finais, e a relação dos referenciados objectivos com os documentos do ciclo de gestão (Plano de Actividades e Orçamento), traduzidos em actividades e acções objectivas e mensuráveis. (cfr. **Anexos 32 e 36**)

94. Refira-se, contudo, que o Plano de Actividades da Direcção Municipal dos Recursos Humanos de 2010 (ao contrário do que já sucede em relação a 2011) não identificava expressamente a relação entre as acções previstas e os objectivos estratégicos e operacionais que visavam concretizar e com os quais se encontravam alinhados.

95. Nos termos previstos no n.º 2 do art. 9.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4/Set, têm vindo a ser elaborados pelos Directores Municipais, com periodicidade trimestral, os relatórios sintéticos que contêm os elementos que viabilizam o acompanhamento e monitorização dos resultados alcançados no período, os quais são entregues ao respectivo membro do órgão executivo no prazo determinado pelo Despacho n.º 244-RH/2009, de 22/Dez (ou seja, até ao dia 15 do mês seguinte ao término do trimestre a que respeita).

96. Apesar do relevante esforço levado a cabo pelos responsáveis municipais na definição dos diferentes objectivos operacionais, os quais são claros e mensuráveis, entendemos que os **objectivos de eficiência** carecem de melhoria, dado se encontrarem definidos como se de eficácia se tratassem.

97. Na verdade, encontram-se construídos como **realizações** – execução da avaliação da eficácia da formação - em lugar de **relativizar** os bens produzidos e serviços prestados – avaliação da formação – com os recursos utilizados – em termos de tempo ou custos.

98. Também o objectivo de **eficiência** "*Garantir a conclusão do processo de gestão de carreiras associado à alteração de posicionamento remuneratório e prémios de desempenho*" se traduz num objectivo de **eficácia** – realizações medidas através do número de processos concluídos em lugar de estabelecer uma relação entre os bens/serviços produzidos e os recursos utilizados.

99. O **Sistema de Avaliação de Desempenho** (aplicação informática SAD), apesar de ter grandes potencialidades para a monitorização e acompanhamento dos resultados obtidos pelos trabalhadores e que alimentam em cadeia o sistema de avaliação (numa

---

[36] *Cfr.* art. 8.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4/Set.

perspectiva "*Bottom/UP*"), **não está a ser explorado na sua plenitude**, não se encontrando operativos os módulos relativos ao acompanhamento nas vertentes dos indicadores dos objectivos (valor e cumprimento), execução das acções, actividades e tarefas, etapas de cumprimento e reuniões realizadas para contratualização e reformulação de objectivos.

100. Acresce referenciar, **pela negativa**, a extracção do SAD de fichas de avaliação do desempenho em que o campo reservado à data da contratualização dos objectivos aparece ou **com data futura** – 15/Abr/2011 – por exemplo o trabalhador com o n.º 72940, **ou sem data** como é o caso da ficha do trabalhador com o n.º 44747.

101. Para suporte dos resultados alcançados são utilizados **mapas auxiliares** produzidos por um sistema de informação paralelo, nomeadamente na DMRH e na DMVP através do *DocInPorto, SGQ* e do *SGP*, existindo noutras situações impressos pré-determinados no âmbito da certificação da qualidade, com inserção manual dos dados.

102. Por último, salientamos que as duas Direcções Municipais encontram-se **certificadas** pela APCER, a DMVP desde 21/Dez/2010 e a DMRH a contar de Dez/2007, tendo a certificação desta última sido renovada em 2010.

103. Observámos, também, o **alinhamento** dos objectivos operacionais dos **dirigentes intermédios** (SIADAP 2) **com os das unidades orgânicas** (SIADAP1), bem como existirem evidências de **acompanhamento** e **monitorização** dos resultados, através de fichas e outros documentos de registo. (cfr. **Anexos 37 a 40**)

104. Afigura-se-nos igualmente claro **o alinhamento** entre os objectivos dos dirigentes intermédios (SIADAP 2) e os dos restantes trabalhadores (SIADAP 3), na Direcção Municipal de Recursos Humanos e na Direcção Municipal da Via Pública.

105. Já no que respeita à avaliação do **desempenho dos trabalhadores** da Direcção Municipal da Via Pública, identificamos a descrição de objectivos que utilizam **parâmetros genéricos** e que simultaneamente se destinam a medir e a correlacionar resultados com os objectivos esperados (**eficácia**), bens produzidos e serviços prestados com os recursos utilizados (**eficiência**) e conjunto de propriedades e características desses bens e serviços que se traduzem na sua aptidão para satisfazer as necessidades explícitas ou implícitas dos seus utilizadores (**qualidade**).

Veja-se, a título de exemplo, o objectivo definido aos trabalhadores com os n.ºs 26979, 31118, 47208, 17905 e 16551 do seguinte teor "*contribuir com **qualidade** para o aumento da **eficácia** e da **eficiência** dos serviços*", consistindo o respectivo indicador na "*verificação do cumprimento de no mínimo 85% dos* procedimentos", inexistindo qualquer métrica para aferir a qualidade exigida.

106. A mesma falta de pertinência se verifica quanto ao objectivo definido para o superior hierárquico responsável pela avaliação dos referidos trabalhadores (dirigente intermédio com o n.º 86131), que, por se encontrar alinhado, é a reprodução textual do que foi contratualizado com os respectivos trabalhadores.

107. Também incoerente se mostra a definição do objectivo ao trabalhador com o n.º 26979, a saber: "*Cumprir os prazos definidos para a execução de tarefas ou conjunto de tarefas, com qualidade*", em que foi enunciado como **único indicador de medida** "*Assegurar o cumprimento de pelo menos 80% dos prazos definidos*", nada sendo referido quanto a prazos máximos ou mínimos que sirvam de referencial de análise de cumprimento nem quanto ao **critério** de aferição do atributo de **qualidade** enunciado no objectivo.

108. Por outro lado, foram identificados objectivos cujos indicadores e critérios de superação **não são pertinentes com a respectiva enunciação**. Veja-se, por exemplo, os trabalhadores com os n.ºs 70383, 47208, 44523, 34068, 38445, 37227, a quem foi determinado "*contribuir para as propostas de melhoria da imagem externa da DMVP*", servindo como indicador a "*apresentação de propostas*", mas como métrica de aferição do seu cumprimento, incumprimento ou superação, a exigência da sua **aceitação** pelo superior hierárquico, sem que sejam, no entanto, fornecidos os critérios para que tal facto ocorra (v.g. *check-list* de atributos das propostas para serem aceites).

109. Também carece de **clareza e pertinência** a relação estabelecida entre o objectivo, o indicador e os critérios de superação definidos ao trabalhador com o n.º 55194, ao utilizar como indicador de medida o n.º de advertências por escrito/Mês para aferição do cumprimento da realização de diferentes tarefas "*de acordo com o padrão de qualidade definido pelo chefe de equipa e cumprimento do prazo*".

110. Com efeito, a recolha deste indicador, para além de não ser fácil, porquanto pressupõe uma acção complementar de acompanhamento do plano de acção em que se baseiam os prazos cujo cumprimento se visa medir, acabou por não ser exequível. Segundo informação obtida junto da DMVP[37], perante a ausência de advertências por escrito, facto que significaria a superação do objectivo por todos os trabalhadores envolvidos, foi utilizado no processo de avaliação o indicador **do grau de cumprimento dos prazos estabelecidos e monitorizados através dos mapas de acompanhamento dos planos de acção a cargo de cada encarregado operacional**, e cujos objectivos se encontravam alinhados com os dos assistentes operacionais sob a sua supervisão.

111. Por fim, carece de **credibilidade**, ou, pelo menos, de **clareza**, o indicador utilizado para aferir a **qualidade** exigida quanto às informações técnicas dos trabalhadores com os n.ºs 15272, 63615, 35588, 75067, 34588, 75067 e 63578, que consiste no "*valor médio da avaliação realizada por amostragem a informações técnicas*" a que corresponde como métrica de aferição do respectivo incumprimento, cumprimento ou superação, **a pontuação atribuída aos *outputs* dos trabalhadores**, sem que haja referência expressa à fonte de verificação e metodologia utilizada (v.g. ficha de qualidade, onde se identifica o mais objectivamente possível em que é que se traduz a

[37] Junto da Técnica Superior, Drª Alexandra Santos, responsável pelo acompanhamento do processo de certificação da DMVP.

qualidade das peças a avaliar e o grau de adequação de cada peça avaliada aos critérios definidos).

112. Com efeito, pese embora a Gestão do Processo da Qualidade no âmbito da certificação dos serviços já conter os Procedimentos do Sistema de Qualidade (PSQ), os Procedimentos de Trabalho (PT) e as Instruções de Trabalho (IT) com o mapeamento de tarefas e actividades a desenvolver, bem como a parametrização da maior parte dos *outputs* a produzir na organização (Impressos), e de os mesmos serem de acesso geral aos trabalhadores via Portal do Colaborador, será curial que a definição dos objectivos remeta para a identificação das mesmas sempre que aplicáveis, facultando, assim, aos avaliados o **necessário conhecimento das ferramentas, métodos e técnicas envolvidos no processo de avaliação e os instrumentos de monitorização do respectivo cumprimento**.

113. Os responsáveis deverão evitar a **reformulação de objectivos já muito perto do final do ano**, concretamente em 23/Nov/2010, como se verificou com a trabalhadora com o n.º 66000, em especial quando tal reformulação **abrange a totalidade dos objectivos previstos no parâmetro de resultados** (ainda que a justificação seja a reorganização do serviço de secretariado).

114. Por outro lado, a **contratualização dos objectivos** não **ocorreu durante o mês de Fevereiro de 2010**, tendo 80% dos trabalhadores tido conhecimento dos objectivos durante o mês de Março de 2010[38], facto que, embora cumprindo as orientações definidas pela Vereadora Responsável (cfr **Anexo 3**), **não observou o prazo estabelecido no artº 65º da Lei n.º 66-B/2007**, de 28/Dez, aplicável às autarquias por força do artº 2º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4/Set.

115. A Instrução de Trabalho relativa ao SIADAP (IT-02-03), de 30/Jun/2010, emanada no âmbito do processo de Certificação da Qualidade da CMP e aplicável a todas as unidades orgânicas, estabelece para o processo de avaliação os prazos legais, o mesmo sucedendo, para 2011, no Despacho I/2828/11/CMP, da Vereadora Responsável pelos Recursos Humanos, de 7/Jan/2011, facto **que evidencia a correcção do incumprimento sistemático dos prazos legais verificado em 2009 e 2010**.

116. Refira-se, finalmente, que no âmbito da reunião com a Comissão de Trabalhadores de 18/Fev/2011, foi denunciada pela trabalhadora n.º 49845 a falta de resposta às reclamações apresentadas sob as referências I/48749/10 e I/65183/10, **cujos exemplares não foram facultados pela DMRH durante a presente acção de controlo**.

117. Fomos, contudo, informados pela identificada trabalhadora e membro da CT, que as mesmas se referiam **à falta de clareza do objectivo n.º 2** cuja enunciação é a

[38] Se considerarmos os trabalhadores que tiveram conhecimento dos objectivos durante o 1º semestre de 2010, num total de 2.323, pode afirmar-se que os mesmos representam 97% do universo sujeito a avaliação (2.389). No entanto, foram detectados 7 registos com data de Fev/2011 e 25 registos em branco.

seguinte: *"promover a desmaterialização dos processos"*, não sendo, na sua opinião, perceptível o conceito de desmaterialização subjacente ao objectivo definido pelo superior hierárquico[39].

118. Verificámos, nesta matéria, que o Anexo I ao Manual da Qualidade só foi revisto e aprovado em 16/Set/2010, data em que ficou expressamente definida a interacção dos processos de Prestação de Serviços na CMP e no qual configura expressamente a *"actualização da informação urbanística digital"*, o que pressupõe necessariamente a desmaterialização dos processos. (cfr. **Anexo 41**)

119. Se é certo que o conceito utilizado **carece de maior concretização para ser claramente apreendido** pela trabalhadora (Técnica Superior com licenciatura em Engenharia Civil), não podemos, contudo, deixar de referir que foram promovidas em 2010, pela DMRH, acções de formação e de esclarecimento relativamente ao SIADAP e que ocorreu uma reunião entre a avaliadora e avaliada no decurso da qual houve oportunidade para esclarecer e complementar eventuais dúvidas acerca do alcance do respectivo objectivo, facto que, contudo, **não justifica a ausência de resposta aos pedidos de esclarecimento formulados pela trabalhadora**[40].

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

120. Decorrente dos resultados da acção, formulamos as **principais conclusões** e **recomendações**:

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
a) O Despacho da Vereadora responsável dos Recursos Humanos de 22/Dez/2009, apesar de ilegal por ter derrogado os prazos estabelecidos para a aplicação do SIADAP nos artºs 22º a 29º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14/Mai, consolidou os seus efeitos na ordem jurídica (cfr.2.1.2.)	a) Que em processos avaliativos futuros sejam escrupulosamente cumpridos os prazos legalmente estabelecidos.
b) A definição dos objectivos dos trabalhadores relativamente a 2009 nem sempre se pautou pela clareza e objectividade exigíveis, ao não fornecer indicadores e métrica escrutináveis pelos intervenientes no processo avaliativo (cfr. 2.3.)	b) A definição dos objectivos deverá observar o disposto nos artºs 46º e 47º da lei n.º 66-B/2007, de 29/Dez, designadamente em matéria de clareza e rigor na sua definição, não devendo permitir ao avaliador margem de discricionariedade na sua avaliação e ponderação.
c) Foi anulado, na sequência de reclamação, o	c) A contratualização dos objectivos com os

[39] Que, aliás, reproduz um dos objectivos da unidade orgânica, a Direcção Municipal de Urbanismo.

[40] Sendo certo porém, que, em caso de dissidência entre o trabalhador e o superior hierárquico prevalece a posição deste último (vd. Artº 67º, al. a) da Lei n.º 66-B/2007, de 28/Dez).

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
processo de avaliação a um trabalhador por ausência de contratualização de objectivos em 2009 (cfr. 2.2)	trabalhadores deve ocorrer no prazo legalmente estabelecido de modo a servir de referencial de avaliação do correspondente desempenho.
d) As percentagens legalmente exigidas na diferenciação do desempenho dos trabalhadores foram cumpridas, o mesmo sucedendo em relação aos dirigentes, apesar de, em 2009, a sua observância não constituir obrigação legal (cfr. 2.1.2 e 2.1.3.).	d) Nada a recomendar.
e) Foram atribuídos prémios de desempenho, num total de cerca de m€ 180 sem que a determinação do universo e montante tenham sido expressamente sujeitos a deliberação do executivo municipal, nos termos do artº 13º do DL n.º 209/2009, de 3/Set (cfr. 2.1.4.).	e) Que, no futuro e sempre que legalmente admitida a atribuição de prémios de desempenho, a mesma seja precedida da decisão do órgão executivo nos termos do artº 13º do DL n.º 209/2009, de 3/Set.
f) As menções qualitativas de Muito Bom e Excelente atribuídas em 2009 não se mostravam devidamente fundamentadas, facto que constitui causa de anulabilidade nos termos do artº 135º do CPA. (cfr. 2.1.3.).	f) A atribuição de menção qualitativa de Relevante e de Excelente deverá ser devidamente fundamentada, sob pena de anulabilidade do processo de avaliação.
g) Não foi dada a publicidade adequada a todos os reposicionamentos operados em 2010, ao não terem sido incluídos na lista os trabalhadores dos Gabinetes de Apoio dos Eleitos Locais e cujo montante ascendeu, em Fev/2010, a m€ 4,6 (cfr. 2.1.4).	g) Deverá ser promovida na *intranet* e na *internet* a publicidade de todos os reposicionamentos e prémios de desempenho atribuídos na sequência do processo avaliativo.
h) A apreciação das reclamações apresentadas pelos dirigentes intermédios e trabalhadores pelos diversos CCA, para além de não observar o prazo legal, não se mostrou devidamente fundamentada, facto que pode implicar a anulabilidade da respectiva decisão nos termos do artº 135º do CPA (cfr. 2.2.).	h) Que passe a ser observado o disposto no n.º 2 do artigo 72º da Lei do SIADAP, mormente, através do cumprimento do prazo legal e do dever de fundamentação da decisão sobre reclamações apresentadas no âmbito do processo avaliativo.
i) Foram realizados pagamentos num total de m€ 13, a um trabalhador que exerceu funções na DomusSocial, EEM entre Janeiro e Outubro de 2009, contrariando o disposto no artº 46º da Lei n.º 53-F/2006, de	i) Deverá ser remetido o comprovativo da reposição da verba solicitada pelo Município do Porto à DomusSocial, EEM, em 8/Ago/2011.

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
29/Dez, na redacção conferida pela Lei do Orçamento de 2009, tendo o Município exigido a reposição daquele montante, em 8/Ago/2011 (Cfr. 2.3.).	
j) O sistema de registo de assiduidade implementado no Município do Porto, revela-se generalizadamente adequado à salvaguarda dos direitos dos trabalhadores e em conformidade com os preceitos legalmente aplicáveis, embora contenha uma norma que não acolhe o conceito de falta estabelecido no artº 117º do RCTFP, ao fazer corresponder automaticamente um 3º esquecimento de registo mensal a uma falta injustificada, não tendo, porém, sido obtida qualquer evidência da respectiva aplicação (cfr. 2.4).	j) A redacção do artº 13º, n.º 2 das Normas Internas de Horário de Trabalho em vigor deve ser alterada no sentido de admitir o seu afastamento no caso de comprovada prestação de trabalho.
k) O processo de declaração de perda de remuneração num total de € 454,34, relativa à marcação de 9 dias de faltas injustificadas a um trabalhador relativamente a Março de 2006, não ponderou devidamente a prova apresentada que demonstrava a efectiva prestação de trabalho, violando o disposto no artº 18º do DL n.º 100/99, de 31/Mar, bem como os princípios da legalidade e da proporcionalidade estabelecidos nos art.s 3º e 5º, n.º 2 do CPA (cfr. 2.4.).	k) A instrução do processo de marcação de faltas injustificadas deverá observar o conceito legal de falta, o qual pressupõe a ausência de prestação de trabalho, e pautar-se pelo princípio do inquisitório, mediante a admissão de meios de prova legais e idóneos que demonstrem a prestação efectiva de trabalho.
l) Foi marcada uma falta injustificada a um trabalhador em 2009, sem que tenha sido identificada a respectiva fundamentação. (cfr. 2.4.).	l) A marcação de falta injustificada deve ser sempre precedida dos mecanismos aptos à audição do trabalhador e à confirmação da ausência de prestação de trabalho.
m) Apesar do relevante esforço evidenciado pelos vários responsáveis na definição dos diferentes objectivos operacionais, os quais são, na sua generalidade, claros e mensuráveis, os objectivos de eficiência definidos pela DMRH no âmbito do SIADAP 1 encontram-se enunciados como se de eficácia se tratassem (cfr. 2.5.).	m) A definição dos objectivos de eficiência deverá relativizar os bens produzidos e os serviços prestados.
n) Parte dos objectivos contratualizados com os trabalhadores afectos à DMVP utilizam	n) Os objectivos deverão pautar-se pela respectiva clareza e mensurabilidade, a que correspondam

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
parâmetros genéricos, destinados a medir simultaneamente resultados, bens e serviços produzidos e características desses mesmos bens e serviços. (cfr. 2.5.).	indicadores de fácil recolha, credibilidade, pertinência, facilidade de recolha, clareza e comparabilidade, de molde a afastar a discricionariedade e subjectividade do avaliador.
o) O sistema de informação do processo de avaliação evidencia ineficiências e incoerências várias, não se encontrando a ser utilizado na sua plenitude os módulos que permitem o acompanhamento e monitorização dos indicadores dos objectivos, execução das acções, actividade e tarefas, etapas de cumprimento e reuniões, apelando, ainda à realização de mapas e auxiliares de acompanhamento que envolvem elevada intervenção humana e margem de erro (cfr. 2.1.1.e 2.4.).	o) Que se promova, caso uma análise custo-benefício assim o aconselhe, a eventual implementação de um sistema de informação que permita a gestão integrada dos vários sistemas de avaliação e gestão do desempenho (SIADAP 1, SIADAP 2 e SIADAP 3) do Município.
p) O processo avaliativo de 2009 evidenciou diversas imprecisões, de que se destaca a falta de identificação das causas de não aplicação do SIADAP a 10 trabalhadores, a perda de fichas de avaliação de 4 trabalhadores afectos aos Gabinetes de Apoio dos Eleitos Locais e a inclusão indevida, no mapa remetido à DGAL, de um trabalhador no universo dos dirigentes intermédios (cfr. 2.1.1. e 2.1.4.).	p) Que se promova a organização do processo de avaliação, de modo a que seja permanentemente identificado o universo de avaliados e as causas da não avaliação.
q) Foi avaliado, em 2009, como tendo sido atingido (em 3 pontos), um objectivo cuja concretização não ocorreu por razões alheias à vontade dos trabalhadores envolvidos (processo de certificação da qualidade), facto que criou uma desigualdade relativa face aos demais trabalhadores em que o mesmo se concretizou e foi avaliado em função do respectivo desempenho (cfr. 2.2.).	q) Que, no futuro, os objectivos cuja concretização não tenham ocorrido por facto não imputável aos avaliados sejam excluídos da avaliação do desempenho, aliás em consonância com o artº 47º, nº 3 da Lei n.º 66-B/2007, de 28/Dez.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Face ao que antecede, propõe-se que o presente relatório seja submetido à apreciação do Senhor Secretário de Estado da Administração Pública, sugerindo que, em caso de concordância do mesmo, o reencaminhe para o Presidente da Câmara Municipal do Porto, para, no âmbito da presente acção, relativamente à aplicação do SIADAP 2 e 3 em 2009 e

2010, bem como do Sistema de Controlo de Assiduidade e Pontualidade, promover a divulgação dos resultados alcançados pela entidade junto do órgão executivo e deliberativo nos termos estabelecidos na alínea q) do n.º 2 do artº 68º da Lei n.º 169/99, de 18/Set, bem como o envio à IGF, nos termos previstos no n.º 6 do art.º 15º do D.L. nº 276/2007, 31/Jul, no prazo de 60 dias contados a partir da data de recepção do presente relatório, do ponto de situação sobre as medidas e decisões entretanto adoptadas na sequência das conclusões/recomendações formuladas no item 3.

IGF, Setembro de 2011

Pela Equipa, a CdE~

Maria Pulquéria Lúcio