

Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira

RELATÓRIO N.º 9/2020

2.ª SECÇÃO

Entidade Fiscalizada :

Município de Terras de Bouro



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

PROCESSO N.º 8/2020

Índice

FICHA TÉCNICA.....	2
I – INTRODUÇÃO	3
II - ORIGEM E OBJETO DA DENÚNCIA	3
III – DOS FACTOS	3
IV – DO DIREITO.....	5
V – IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADES	7
VI – ANÁLISE do CONTRADITÓRIO.....	8
VII - CONCLUSÕES.....	10
VIII – EMOLUMENTOS	11
IX – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	11
X – DECISÃO	11

FICHA TÉCNICA

Coordenação e Execução Técnica

Lisdália Amaral Portas

Auditora-Chefe

I – INTRODUÇÃO

O presente relatório é elaborado ao abrigo dos artigos 2.º, n.º 1, c) e 55.º, ambos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), bem como do artigo 129.º do Regulamento do Tribunal de Contas.

II - ORIGEM E OBJETO DA DENÚNCIA

- 2.1. Na origem do presente relatório está uma denúncia, assinada, remetida ao Senhor Presidente do Tribunal de Contas, na qual se descrevem várias situações, alegadamente “irregulares”, cometidas pelo Município de Terras de Bouro (MTB).
- 2.2. Os factos denunciados foram objeto de análise, pelo NATDR¹, tendo concluído que apenas uma das situações denunciadas poderia vir a consubstanciar responsabilidade financeira. Esta conclusão teve a concordância da Conselheira da Área de Responsabilidade do DA IX², em despacho de 19.11.2019, de cujo cumprimento se dá conta neste relatório.

III – DOS FACTOS

- 3.1. Na denúncia suprarreferida que deu entrada no TdC, em 11.04.2019, refere-se no ponto 3) da mesma³:

“Como é do conhecimento geral a nomeação de chefes de divisão, em regime de substituição, tem o prazo legal estabelecido na lei. No caso concreto do Município de Terras de Bouro o mesmo já ultrapassou o período estabelecido sem perspectivas de abertura de concurso;”

- 3.2. Em pronúncia sobre esta situação o Presidente da Câmara Municipal de Terras de Bouro (PCMTB) esclareceu⁴:

¹ PEQD 103/2019 e inf. n.ºs 136/2019, 186/2019 e 346/2019.

² Exarado na inf. n.º 346/2019 do NATDR.

³ A fls. 2 do processo PEQD.

⁴ Em resposta ao NATDR que deu entrada neste Tribunal em 30.05.2019, a fls. 14 a 17 do PEQD.

“Corresponde à verdade o invocado no ponto 3), o qual diz especificamente respeita a três Chefes da Divisão (Divisão de Obras Municipais, Águas e Saneamento, Divisão de Planeamento, Urbanismo e Ambiente de Turismo, Educação, Cultura e Desporto), em regime de substituição desde 12 de janeiro de 2018.

Salvo melhor opinião, o decurso do prazo legal de substituição não faz caducar ope leges a comissão de serviço em regime de substituição...

A abertura de concurso para aqueles cargos foi iniciada em 13/09/2018⁵, pendendo ainda os seus termos, sendo aquele lapso de tempo justificado com a reunião de elementos do júri a propor à Câmara Municipal.”

3.3. Posteriormente, e ainda a pedido do NATDR⁶, o PCMTB juntou ao processo cópia da deliberação de abertura do procedimento de nomeação de dirigentes e do despacho de nomeação, dos três dirigentes, em regime de substituição, de 12.01.2018 e informou que *“a publicitação dos procedimentos concursais de recrutamento e seleção dos cargos dirigentes em causa ocorrerá, previsivelmente, no decurso do mês de agosto de 2019”*.

3.4. E, em 16.10.2019, informa que os referidos procedimentos concursais se encontram publicitados na Bolsa de Emprego público⁷.

3.5. Consultado o DR constata-se que:

- os nomeados em regime de substituição foram nomeados em comissão de serviço, por despacho do PC do MTB, de 10 de dezembro de 2019, publicado em DR, II série, no dia 2 de janeiro de 2020⁸;
- foram selecionados na sequência dos procedimentos concursais, publicados no aviso n.º 15338/2019 do Diário da República, 2.ª série, n.º 188, de 1 de outubro, e na Bolsa de Emprego Público, com os códigos OE201910/0331, OE201910/0332 e OE201910/0334.

3.6. Constata-se, assim, que os dirigentes estiveram nomeados, em regime de substituição, mais de **19 meses** até à abertura do concurso.

⁵ Fls.72 do PEQD.

⁶ Fls. 66 a 72 do PEQD.

⁷ Códigos de oferta n.ºs OE201910/0331; OE201910/0332 e OE 201910/334.

⁸ Aviso 51/2020, Município de Terras de Bouro.

IV – DO DIREITO

- 4.1. O recrutamento e seleção para cargos de direção intermédia nas autarquias locais é disciplinado pelo Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Local, aprovado pela Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto, atualizada.
- 4.2. Dispõe o artigo 12.º que *o recrutamento para os cargos de direção intermédia de 1.º e 2.º graus é a prevista nos n.ºs 1 e 3 do artigo 20.º da Lei n.º 2/2004 [Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Pública], de 15 de janeiro, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro.*
- 4.3. O citado n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Pública estabelece que os titulares dos cargos de direção intermédia são recrutados de entre *“trabalhadores em funções públicas contratados ou designados por tempo indeterminado, licenciados, dotados de competência técnica e aptidão para o exercício de funções de direção, coordenação e controlo que reúnam seis ou quatro anos de experiência profissional em funções, cargos, carreiras ou categorias para cujo exercício ou provimento seja exigível uma licenciatura, consoante se trate de cargos de direção intermédia de 1.º ou 2.º grau respetivamente.”*
- 4.4. Estatuindo o n.º 3 que *“a área de recrutamento para os cargos de direção intermédia de unidades orgânicas cujas competências sejam essencialmente asseguradas por pessoal integrado em carreiras ou categorias de grau 3 de complexidade funcional a que corresponda uma atividade específica é alargada a trabalhadores integrados nessas carreiras titulares de curso superior que não confira grau de licenciatura”.*
- 4.5. A par destas disposições, o artigo 12.º, n.º 3, do Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Local estabelece que *“nos casos em que o procedimento concursal fique deserto em que nenhum dos candidatos reúna condições para ser nomeado, nos termos do n.º 7 do artigo 21.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro, os titulares dos cargos de direção intermédia podem igualmente ser recrutados, em subseqüente procedimento concursal, de entre indivíduos licenciados sem vínculo à Administração Pública que reúnam os requisitos previstos no n.º 1, encontrando-se a sua abertura sujeita a aprovação prévia da câmara municipal, sob proposta do respetivo presidente.”*

- 4.6. A referida norma dispõe, ainda, que nos casos de deserção ou falta de qualificações dos candidatos o recrutamento poderá ser feito de entre indivíduos licenciados sem vínculo à Administração Pública, encontrando-se a abertura do concurso sujeita a aprovação prévia da câmara municipal, sob proposta do respetivo presidente.
- 4.7. Conclui-se que **o concurso é sempre um meio procedimental necessário** para o provimento dos cargos dirigentes, quer nas autarquias locais, quer na administração pública.
- 4.8. E compreende-se que assim seja, uma vez que se pretende selecionar, de forma transparente e concorrencial, os melhores, mais aptos e com o perfil mais adequado para o exercício desses cargos.
- 4.9. Os nomeados, aqui em apreço, foram-no em regime de substituição, situação prevista no artigo 19.º do Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Local, remetendo para o artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Pública, estabelecendo este último os pressupostos da designação em substituição, a saber:
- i. *Ausência ou impedimento do titular;*
 - ii. *Previsão de que a ausência ou impedimento dure mais de sessenta dias;*
 - iii. *Vacatura do lugar⁹.*
- 4.10. A nomeação em cargos dirigentes, em regime de substituição, não pode subsistir por mais de noventa dias, salvo se estiver em curso procedimento tendente à designação de novo titular (artigo 27.º, n.º 3 do Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Pública).
- 4.11. Este prazo evita que se eternizem situações que devem ser temporárias, contornando a obrigatoriedade de seleção dos dirigentes através de procedimento concursal.

⁹ Na reunião camarária de 13.09.2018, justifica-se a necessidade dos cargos dirigentes com a reestruturação orgânica definida pela CM que imprimiu uma nova dinâmica de funcionamento aos serviços das Divisões de Planeamento, Urbanismo e Ambiente, Águas e Saneamento e de Turismo, Educação, Cultura e Desporto.

- 4.12. No caso em apreço existe uma ata de reunião camarária¹⁰, datada de 13.09.2018, ou seja passados 8 meses da nomeação em substituição dos referidos dirigentes, em que se propõe *“a abertura de procedimento concursal de recrutamento e seleção com vista ao provimento de titulares de cargo de direção intermédia de 2.º grau e proposta para designação, pela Assembleia Municipal de Terras de Bouro, do correspondente júri de recrutamento”*.
- 4.13. Todavia, o procedimento concursal apenas foi efetivamente aberto em outubro de 2019, ou seja, mais de 19 meses após o despacho de nomeação em substituição dos ditos dirigentes.
- 4.14. Este decurso de tempo, muito para além dos 90 dias permitidos legalmente, viola o disposto no artigo 27.º, n.º 3, do Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Pública.

V – IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADES

- 5.1. A situação descrita e analisada consubstancia ilegalidades na admissão de pessoal, sendo suscetíveis de configurar eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos do artigo 65.º, n.º 1, al. l) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.
- 5.2. Tal eventual ilegalidade financeira é imputada ao Presidente da Câmara Municipal de Terras Bouro, Manuel João Sampaio Tibo, nos termos do artigo 35.º, n.º 2, a), da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro¹¹.
- 5.3. Tendo sido responsável pela nomeação em substituição dos referidos dirigentes superiores de segundo grau e devendo conhecer a lei, não cuidou de verificar o cumprimento da mesma. Não se vislumbra razão alguma no processo que permita justificar uma demora de mais de 19 meses desde a nomeação dos referidos dirigentes até à efetiva abertura dos procedimentos. Também não existe, na documentação

¹⁰ A fls. 27 e seg. do processo PEQD apenso.

¹¹ Que aprova o Regime Jurídico das Autarquias Locais.

remetida ao TdC, nenhuma informação em que o mesmo se tenha suportado no âmbito desta matéria.

5.4. Importa, contudo, referir que a situação neste momento já se encontra regularizada como referido no ponto 3.5.

VI – ANÁLISE do CONTRADITÓRIO

6.1 A resposta ao contraditório foi recebida no TdC dentro do prazo e solicita o arquivamento do presente processo de responsabilidade financeira com base nalguma documentação e nos argumentos que se seguem:

- a) *“1 – Não é correto o invocado no ponto 3.6 do douto relatório de auditoria, ou seja, que tenham decorrido 19 meses entre as nomeações em regime de substituição em causa (12/01/2018) e o início do procedimento (13/09/2018).
2 – Tal contabilização enferma de manifesto lapso, uma vez que esse intervalo de tempo nem tampouco atinge nove meses completos mas – apenas – oito meses e um dia.
3 – Atente-se que a respetiva proposta do Presidente da Câmara – que consubstancia a primeira iniciativa formal do órgão visado – é de 07/09/2018, ou seja, **sete meses e vinte e cinco dias** após as nomeações em regime de substituição.”*

Relativamente a este argumento refira-se que não é verdade o afirmado pelo respondente. Em primeiro lugar porque, de facto, o que está escrito no ponto 3.6 do relatório é que *“os dirigentes estiveram nomeados 19 meses até à abertura do concurso”* e não até ao início do procedimento como se invoca.

Em segundo lugar porque, efetivamente, até à abertura do mesmo decorreram mais de 19 meses: os dirigentes foram nomeados em substituição em **12.01.2018** e o concurso apenas foi aberto em **08.10.2019**. Assim, a referência a 19 meses peca por defeito e não por excesso, pelo que no ponto 3.6 vamos acrescentar “mais de” “19 meses.

b) Por outro lado, sendo o próprio respondente que escreve que até à primeira iniciativa formal decorreram “**sete meses e vinte e cinco dias** após as nomeações em regime de substituição”, torna-se, desde logo, evidente que o visado nunca teve por preocupação o cumprimento do prazo legal aqui em análise.

O artigo 27.º n.º 3 do EPD dispõe que “3 - A substituição cessa na data em que o titular retome funções ou passados 90 dias sobre a data da vacatura do lugar, salvo se estiver **em curso**¹² procedimento tendente à designação de novo titular.” Ou seja, o prazo dos 90 dias só pode ser ultrapassado se o procedimento concursal já estiver em curso e, para tal, é necessário que tenha sido aberto, em DR e na BEP, o que efetivamente só ocorreu após mais de 19 meses.

As iniciativas, reuniões e quaisquer outras diligências, antes da abertura do procedimento, são atos preparatórios tendentes ao seu início, sendo que só depois de aberto o procedimento concursal se inicia e se pode dizer que está “em curso”. Se assim não fosse, também por esta via, seria fácil eternizar a nomeação em regime de substituição e desse modo contornar a estatuição da norma em apreço, bastando efetuar uma primeira diligência.

c) Argumenta ainda o respondente que “A relativa demora na abertura do procedimento ficou a dever-se à dificuldade – habitual e recorrente em todos os Municípios – em escolher e designar os três elementos do júri.”

Da análise da documentação constatamos que tal facto pode ter contribuído para a morosidade, mas não foi o fator decisivo: o júri foi aprovado na reunião da Assembleia Municipal de 29.09.2018¹³ e, como já dissemos acima, o procedimento concursal só foi aberto no início de outubro de 2019, ou seja mais de um ano depois.

d) Invoca o visado que o relatório “enquadra essa alegada omissão em infracção ao artigo 65º n.º 1 al. b) LOPTC”, enquadramento com o qual não concorda, o que, mais uma vez, não é correto, pois o relatório refere no ponto 5.1 a alínea l) do artigo 65.º e não a alínea b).

¹² Sublinhado nosso.

¹³ A fls. 67 do PEQD apenso.

6.2 Por último, na resposta ao contraditório, vem o visado oferecer, também, prova testemunhal, a qual não é possível na presente fase, tendo em conta o disposto no artigo 87.º, n.º 3, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que dispõe “O princípio do contraditório nos processos de verificação de contas e **de auditoria**¹⁴ é realizado por escrito.”

6.3 Em conclusão, os argumentos referidos na resposta ao contraditório não são corretos, e/ou justificativos da demora na abertura do procedimento concursal, pelo que não alteram o conteúdo do relatado.

O único facto que, embora não sendo invocado pelo visado, nos parece relevante na apreciação, em sede própria, é o procedimento concursal já ter sido concluído e a situação regularizada.

VII - CONCLUSÕES

7.1 A situação descrita e analisada neste relatório teve origem numa denúncia, assinada, remetida ao Senhor Presidente do Tribunal de Contas, na qual se descrevem várias situações, alegadamente “irregulares”, cometidas pelo Município de Terras de Bouro (MTB).

7.2 Das várias situações descritas na denúncia, apenas a analisada neste relatório, relativa à manutenção no cargo de dirigente intermédio de segundo grau, muito além do prazo de 90 dias, legalmente admissível, poderá, eventualmente, consubstanciar uma infração financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, al. I) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

7.3 Foi realizado o contraditório junto do eventual responsável, de cujo conteúdo não constam elementos que contrariem o conteúdo deste relatório. Todavia, importa salientar que a situação à data já se encontra regularizada.

¹⁴ Sublinhado nosso.

VIII – EMOLUMENTOS

De acordo com o artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28.08, são devidos emolumentos pelo Município de Terras de Bouro no valor de €2 648,70.

IX – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ao abrigo do n.º 1 do art.º 122.º do Regulamento do Tribunal de Contas, o projeto de relatório foi enviado ao Ministério Público, tendo sido emitido parecer, ao abrigo do artigo 29.º, n.º 5 da Lei n.º 98/97, de 26/08.

X – DECISÃO

Os juízes da 2.ª Secção, em Subsecção, deliberam, face ao que antecede e nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 78.º da Lei n.º 98/97, de 26.08, o seguinte:

1. Aprovar o presente Relatório, ao abrigo do artigo 55.º da LOPTC e do artigo 126.º do RTC, bem como o mapa das infrações financeiras que dele faz parte integrante.
2. Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Terras de Bouro em dois mil, seiscentos e quarenta e oito mil e setenta cêntimos (€2 648,70) ao abrigo do n.º 1, do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28.08;
3. Remeter cópia deste Relatório:
 - 3.1 Ao Senhor Secretário de Estado da Descentralização e da Administração Local;
 - 3.2 Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Terras de Bouro;
 - 3.3. Ao responsável ouvido em sede de contraditório;

4. Remeter cópia ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do artigo 57.º da LOPTC.
5. Após as comunicações e notificações necessárias, publicar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas, salvaguardando os dados pessoais nele contidos.

Tribunal de Contas, 10 de setembro de 2020

A Conselheira Relatora

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

Os Conselheiros Adjuntos

(António Manuel Fonseca da Silva)

(Ana Margarida Leal Furtado)