

Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira

RELATÓRIO N.º 9/2023 – ARF – 2ª SECÇÃO

Entidade fiscalizada :

Município de Coimbra



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

Processo n.º 13/2023 – ARF-DA IX – UAT₂

2.ª SECÇÃO

Auditoria de Apuramento de responsabilidades financeiras

- Nomeação de dirigentes em regime de substituição para cargos ocupados *ex novo*;
- Nomeação de dirigentes em regime de substituição e sua permanência nos cargos ao longo de sucessivos anos.

ÍNDICE

ÍNDICE.....	4
FICHA TÉCNICA.....	5
SIGLAS E ABREVIATURAS	6
I. INTRODUÇÃO.....	7
II. ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO	7
III. DOS FACTOS.....	8
IV. DO DIREITO	17
4.1. Das questões	17
4.2. Análise.....	18
V. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	24
VI. ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES.....	25
6.1. Contraditório Institucional.....	26
6.2. Contraditório apresentado por Manuel Augusto Soares Machado	26
6.3. Contraditório apresentado por José Manuel Monteiro de Carvalho e Silva	38
VII. CONCLUSÕES.....	44
VIII. EMOLUMENTOS	46
IX. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	46
X. DECISÃO.....	46
Anexo 1 – Mapa de Responsabilidades Financeiras.....	49

FICHA TÉCNICA

Execução e Coordenação Técnica

Lisdália Amaral Portas

Auditora-Chefe

Colaboração

Mariana Bastos

Estagiária

SIGLAS E ABREVIATURAS

Siglas	Designação
ARF	Auditoria de Apuramento de Responsabilidades Financeiras
AM	Assembleia Municipal
CM	Câmara Municipal de Coimbra
DR	Diário da República
EPD	Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Central, Regional e Local do Estado
EPDCM	Estatuto do Pessoal Dirigente das Câmaras Municipais
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MC	Município de Coimbra
NATDR	Núcleo de análise e tratamento de denúncias e de relatórios dos organismos de controlo interno
PCM	Presidente(s) da Câmara Municipal de Coimbra
PEQD	Processos de participações, exposições, queixas ou denúncias
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RJAL	Regime Jurídico das Autarquias Locais
RTC	Regulamento do Tribunal de Contas
TdC	Tribunal de Contas

I. INTRODUÇÃO

1. O presente relatório é elaborado ao abrigo dos artigos 2.º, n.º 1, alínea c), e 55.º e ss. da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)¹, bem como do artigo 129.º do Regulamento do Tribunal de Contas (RTC)².
2. O relato foi remetido para contraditório, institucional e pessoal, nos termos do artigo 13.º da LOPTC, e nesse âmbito notificado aos eventuais responsáveis, tendo estes apresentado as respetivas alegações no prazo devido.
3. A análise das alegações remetidas ao Tribunal de Contas (TdC) consta de ponto específico para o efeito (Ponto VI).

II. ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO

4. Na origem da presente auditoria encontram-se duas denúncias remetidas ao Senhor Presidente do Tribunal de Contas (TdC), por José Manuel Silva, atual Presidente da Câmara Municipal de Coimbra (PCM), tendo dado entrada neste Tribunal a 11 de setembro de 2018³, e 11 de março de 2019⁴.
5. Essas denúncias reportavam a existência de vários cargos de direção intermédia da Câmara Municipal de Coimbra (CM) ocupados através de nomeações em regime de substituição desde 2014, nomeações essas que vinham sendo sucessivamente reiteradas sem que se verificassem os respetivos requisitos de admissibilidade.

¹ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 6 de janeiro, 20/2015, de 9 de março (que também a republicou em anexo), 48/2016, de 28 de dezembro, 2/2020, de 31 de março, 27-A/2020, de 24 de julho, e 12/2022, de 27 de junho.

² Regulamento do Tribunal de Contas n.º 112/2018, aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, em reunião de 24 de janeiro de 2018, e publicado no DR, 2.ª Série, n.º 33, de 15 de fevereiro, alterado pelas Resoluções n.ºs 3/2021-PG, de 24 de fevereiro (DR, II série, n.º 48, de 10 de março) e 2/2022, de 29 de março (DR, II série, n.º 68, de 6 de abril).

³ Fl. 1 do PEQD.

⁴ Fls. 125, 126 e 127 do PEQD.

6. Tal processo culminou com a elaboração da Informação n.º 80/2023 - NATDR, de 2 de fevereiro de 2023, na qual se concluiu que a factualidade descrita violava o artigo 27.º, n.ºs 1 e 3 da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro (EPD), “*aplicável à administração local ex vi do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 104/2006, de 7 de junho*”, violando ainda a alínea d) do ponto 2.3.4.2. do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), o que é suscetível de eventual procedimento por responsabilidade financeira sancionatória nos termos do artigo 65.º, alínea l), 2ª parte da LOPTC, quer quanto aos atuais responsáveis, quer quanto aos do anterior mandato⁵.
7. No âmbito da análise do mencionado PEQD, veio a merecer destaque a circunstância de, desde 2014, um grande número de dirigentes virem exercendo as suas funções em regime de nomeação em substituição, nomeações essas que ultrapassam o prazo máximo legalmente previsto, sendo perpetuadas durante largos anos, e que ocorreram após as reestruturações da orgânica municipal, o que resulta em nomeações *ex novo*, situações passíveis de consubstanciar eventual ilícito financeiro como *infra* se analisará.
8. Porque foram apurados tais factos, eventualmente ilícitos, foi determinado o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras daí decorrentes, por Despacho da Excelentíssima Senhora Conselheira da Área IX, de 24 de fevereiro de 2023, exarado na Informação n.º 80/2023 - NATDR, de 2 de fevereiro de 2023.
9. Visa esta ARF, iniciada em 18 de abril de 2023, dar cumprimento a tal Despacho.

III. DOS FACTOS

10. Em 2014 teve lugar a reestruturação orgânica da CM, da qual resultou uma alteração às estruturas nuclear⁶ e flexível⁷.
11. Após tal reestruturação foram nomeados, em regime de substituição, 35 dirigentes de 1.º, 2.º e 3.º graus, através dos despachos n.ºs 11172/2014, de 24 de junho de 2014⁸, 25/PR/2014, de 01

⁵ Fls. 215 a 220 do PEQD.

⁶ Publicada no DR n.º 92/2014, Série II, de 14 de maio de 2014 (fls. 28 a 33 do presente processo).

⁷ Publicada no DR n.º 106/2014, Série II, de 3 de junho de 2014 (fls. 34 a 49 do presente processo).

⁸ Publicado no DR n.º 169/2014, Série II, de 03 de setembro de 2014 (fls. 50 a 52 do presente processo).

de julho⁹, 23/PR/2014, de 03 de julho¹⁰, 22/PR/2014, de 03 de julho¹¹, e 25/PR/2014, de 15 de julho¹², da autoria do então PCM, Manuel Augusto Soares Machado.

12. A estas nomeações seguiram-se outras, que ora renovam as anteriores, ora nomeiam novos dirigentes, operadas pelos despachos n.ºs 35/PR/2014, de 28 de outubro¹³, 6/PR/2015, de 19 de fevereiro¹⁴, 14/PR/2015, de 18 de novembro¹⁵, 26/PR/2016, de 12 de agosto¹⁶, 32/PR/2016, de 15 de novembro¹⁷, 37/2017, de 8 de março¹⁸, 59/PR/2018, de 9 de janeiro¹⁹, 66/PR/2018, de 16 de fevereiro²⁰, 67/PR/2018, de 16 de fevereiro²¹, 72/PR/2018, de 7 de maio²², 74/PR/2018, de 18 de junho²³, 82/PR/2018, de 28 de novembro²⁴, 81/PR/2018, de 30 de novembro²⁵, 89/PR/2019, de 26 de fevereiro²⁶, 99/PR/2019, de 24 de maio²⁷, e 100/PR/2019, de 27 de maio²⁸.
13. De tal factualidade resulta uma orgânica municipal que conta com 37 dirigentes nomeados em regime de substituição.
14. As designações em substituição elencadas nos pontos precedentes encontram-se sintetizadas no quadro constante das fls. 81 e 82 do presente processo.
15. Em reunião da CM datada de 13 de abril de 2015, volvidos cerca de 10 meses desde as nomeações referidas no ponto 11, foi deliberada a abertura de procedimentos de recrutamento e seleção para preenchimento de 36 cargos dirigentes de 1.º, 2.º e 3.º graus, com aprovação dos

⁹ Publicado no DR n.º 175/2014, Série II, de 11 de setembro de 2014 (fl. 53 do presente processo).

¹⁰ Publicado no DR n.º 175/2014, Série II, de 11 de setembro de 2014 (fl. 54 do presente processo).

¹¹ Publicado no DR n.º 176/2014, Série II, de 12 de setembro de 2014 (fl. 55 do presente processo).

¹² Publicado no DR n.º 176/2014, Série II, de 12 de setembro de 2014 (fl. 56 do presente processo).

¹³ Publicado no DR n.º 230/2014, Série II, de 27 de novembro de 2014 (fls. 57 e 58 do presente processo).

¹⁴ Publicado no DR n.º 75/2015, Série II, de 17 de abril de 2015 (fl. 59 do presente processo).

¹⁵ Publicado no DR n.º 28/2016, Série II, de 10 de fevereiro de 2016 (fl. 60 do presente processo).

¹⁶ Publicado no DR n.º 172/2016, Série II, de 7 de setembro de 2016 (fl. 61 do presente processo).

¹⁷ Publicado no DR n.º 79/2017, Série II, de 21 de abril de 2017 (fl. 62 do presente processo).

¹⁸ Publicado no DR n.º 75/2017, Série II, de 17 de abril de 2017 (fl. 63 do presente processo).

¹⁹ Publicado no DR n.º 22/2018, Série II, de 31 de janeiro de 2018 (fl. 64 do presente processo).

²⁰ Publicado no DR n.º 73/2018, Série II, de 13 de abril de 2018 (fl. 65 do presente processo).

²¹ Publicado no DR n.º 73/2018, Série II, de 13 de abril de 2018 (fl. 66 do presente processo).

²² Publicado no DR n.º 105/2018, Série II, de 1 de junho de 2018 (fl. 67 do presente processo).

²³ Publicado no DR n.º 134/2018, Série II, de 13 de julho de 2018 (fl. 68 do presente processo).

²⁴ Publicado no DR n.º 99/2019, Série II, de 23 de maio de 2019 (fls. 69 a 77 do presente processo).

²⁵ Publicado em DR n.º 3/2019, Série II, de 4 de janeiro de 2018 (fl. 78 do presente processo).

²⁶ Publicado no DR n.º 99/2019, Série II, de 23 de maio de 2019 (fls. 69 a 77 do presente processo).

²⁷ Publicado no DR n.º 115/2019, Série II, de 18 de junho de 2019 (fl. 79 do presente processo).

²⁸ Publicado no DR n.º 117/2019, Série II, de 21 de junho de 2019 (fl. 80 do presente processo).

elementos que integrariam os júris a ser designados posteriormente por deliberação da Assembleia Municipal (AM)²⁹.

16. Nessa mesma reunião teve lugar uma intervenção de A, vereador, alertando para a possível ilegalidade do processamento de vencimentos dos dirigentes quando ultrapassado o prazo máximo de noventa (90) dias em que a lei admite o recurso à nomeação em substituição.
17. Na segunda sessão ordinária de 2015 da AM, realizada a 29 de abril de 2015, da qual resultou a Ata n.º 2/2015, foi aprovada através da deliberação n.º 20/2015 a proposta de composição do júri dos concursos para os cargos dirigentes³⁰.
18. Na terceira sessão ordinária de 2015, realizada a 30 de junho de 2015, da qual resultou a Ata n.º 3/2015, foi aprovada pela deliberação n.º 31/2015, após proposta da CM datada de 22 de junho de 2015, a alteração da composição do júri dos referidos concursos³¹.
19. Os avisos de abertura destes procedimentos nunca foram publicados em Diário da República (DR), não chegando, por isso, a encontrar-se “*em curso*”.
20. Em reunião da CM datada de 30 de julho de 2018³², foi de novo convocada a temática da nomeação de dirigentes em regime de substituição, por parte de José Manuel Silva (denunciante), tendo sido chamado à colação o facto de passados mais de três (3) anos após a deliberação de abertura dos procedimentos tendentes ao regular provimento dos cargos de direção intermédia, esses nunca terem sido abertos.
21. Do Mapa de Pessoal da CM para o ano de 2018, após a 1.ª alteração, constam 32 dirigentes de 1.º, 2.º e 3.º graus nomeados em regime de substituição³³.
22. A 24 de outubro de 2018 foi o PCM notificado para informar se já haviam sido desencadeados os procedimentos concursais tendentes ao provimento de cargos de direção intermédia cujos

²⁹Fls. 37 a 43 do PEQD.

³⁰ Fls. 112 e 113 do PEQD.

³¹ Fls. 114 e 115 do PEQD.

³² Fls. 52 a 90 do PEQD.

³³ Fls. 2 a 5 do PEQD.

titulares se encontravam nomeados em regime de substituição e, em caso afirmativo, clarificar em que estado se encontravam esses procedimentos³⁴.

23. A 2 de janeiro de 2019, e na ausência de resposta ao pedido de informação anterior, a precedente solicitação foi de novo efetuada³⁵.
24. Em resposta a essa solicitação vem o à data PCM, Manuel Augusto Soares Machado, esclarecer e alegar o seguinte³⁶:
- A 13 de abril de 2015 foi aprovada, por deliberação da CM, a abertura de procedimentos concursais para o recrutamento e seleção dos cargos dirigentes de 1.º, 2.º e 3.º graus da estrutura da CM;
 - Nas reuniões de 29 e 30 de junho de 2015, das quais resultaram as deliberações n.ºs 20/2015 e 31/2015, respetivamente, a AM aprovou a composição dos respetivos júris de recrutamento;
 - A alteração à Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto, operada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2017), da qual resulta a revogação dos artigos 8.º e 9.º da primeira, que impunha aos municípios limites ao provimento dos cargos de chefe de divisão municipal e dos cargos de direção intermédia de 3.º grau ou inferior;
 - Por força dessa alteração, a AM, sob proposta da CM datada de 20 de fevereiro de 2017, deliberou por unanimidade aprovar a alteração do número máximo de unidades orgânicas flexíveis da estrutura orgânica da CM e dos Serviços Municipalizados de Transportes Urbanos de Coimbra, através da deliberação n.º 6/2017, de 10 de março;
 - A aprovação da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que se traduz num processo de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, que vem introduzir a necessidade de alterações significativas na estrutura dos serviços municipais;
 - Por força desta alteração ao quadro jurídico, a CM deliberou na sua reunião de 26 de novembro de 2018, a anulação dos procedimentos concursais³⁷;

³⁴ Fl. 108 do PEQD.

³⁵ Fl. 109 do PEQD.

³⁶ Fl. 110 do PEQD.

³⁷ Fls. 110 e 116 a 120 do PEQD.

- Esta anulação é ainda apoiada, alegadamente, no facto do tempo que havia decorrido desde a deliberação da nomeação do júri implicar a sua alteração, bem como pelo facto de os avisos de abertura dos procedimentos concursais não terem, à data, sido ainda publicados em DR;
 - Já se encontrava em curso o processo de reestruturação orgânica da CM, na sequência do qual seriam desencadeados os procedimentos concursais necessários para o provimento dos novos dirigentes.
25. A 5 de fevereiro de 2019 é o PCM instado a esclarecer quais as diligências que estão previstas para regularizar a situação em análise, bem como a evolução previsível do processo³⁸.
26. A resposta a tal solicitação foi recebida pelo TdC a 7 de março de 2019, esclarecendo que³⁹:
- Os atuais dirigentes do Município de Coimbra (MC) se encontravam designados em regime de substituição por despacho do então PCM, de 26 de fevereiro de 2019, situação que julga cumprir o disposto no artigo 27.º, n.º 3 da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro;
 - Encontravam-se a ser ultimados os trabalhos referentes à alteração da Estrutura Orgânica da CM, em função do que resultasse dos diplomas setoriais surgidos em concretização da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, Lei-Quadro da Transferência de Competências para as Autarquias Locais e para as Entidades Intermunicipais;
 - À data apenas 15 diplomas setoriais de transferência de competência para as Autarquias Locais haviam sido publicados, alguns deles há escassas semanas;
 - Após a aprovação da nova estrutura orgânica, e respetivas publicações em DR, seriam encetados de imediato os respetivos procedimentos concursais.
27. No dia 10 de abril de 2019 é de novo solicitado ao PCM esclarecimento acerca do ponto de situação da questão em análise⁴⁰.
28. Em resposta ao peticionado, recebida pelo TdC a 30 de abril de 2019⁴¹, é de novo invocada a reestruturação orgânica em curso, cuja reunião da AM para análise e decisão final sobre a

³⁸ Fl. 121 do PEQD.

³⁹ Fl. 122 do PEQD.

⁴⁰ Fl. 134 do PEQD.

⁴¹ Fls. 135 a 150 do PEQD.

Estrutura Nuclear da Orgânica dos Serviços Municipais se encontraria marcada para 29 de abril desse mesmo ano. Após publicação em DR, seria deliberada a proposta da Estrutura Flexível dos Serviços Municipais que, depois de publicada, também em DR, permitira a abertura dos respetivos procedimentos concursais para preenchimento dos cargos dirigentes das unidades orgânicas flexíveis.

29. A 2 de julho de 2019 foi solicitado de novo ao PCM o envio de cópia da *“Estrutura Nuclear da Orgânica dos Serviços Municipais”*, da *“Estrutura Flexível dos Serviços Municipais”*, bem como dos avisos de abertura dos procedimentos concursais para preenchimento dos cargos dirigentes das unidades orgânicas flexíveis, logo que os mesmo fossem publicados em DR⁴².
30. A resposta ao solicitado foi recebida a 17 de julho de 2019⁴³, e nela o PCM remete as peticionadas cópias, esclarecendo que estas carecem de publicação em DR para atribuição de eficácia. Mais informa que ainda não estão em curso os procedimentos concursais para preenchimento dos cargos de direção intermédia, o que alegadamente se justifica pelo facto de as referidas estruturas ainda não beneficiarem de eficácia, por lhes faltar a publicação em DR.
31. Nova solicitação, de conteúdo idêntico à anterior, foi dirigida ao PCM a 7 de janeiro de 2020⁴⁴.
32. A resposta foi recebida pelo TdC a 29 de janeiro de 2020, e nela o visado esclarece que⁴⁵:
 - A Estrutura Orgânica da CM já tinha sido publicada em DR⁴⁶;
 - A CM havia deliberado nas suas reuniões de 9 de setembro e 11 de novembro de 2019 a abertura de procedimentos concursais com vista à seleção e provimento de cargos de direção intermédia de 1.º, 2.º e 3.º graus;
 - Por deliberações da AM de 27 de setembro de 2019 e de 27 de dezembro de 2019, havia sido já autorizada a constituição dos respetivos júris;
 - Pelo que os procedimentos autorizados se encontram em tramitação, tendo alguns deles sido já publicados em DR⁴⁷.

⁴² Fl. 155 do PEQD.

⁴³ Fls. 156 a 192 do PEQD.

⁴⁴ Fl. 194 do PEQD.

⁴⁵ Fl. 195 do PEQD.

⁴⁶ Fls. 83 a 107 do presente processo.

⁴⁷ Publicados nos DR n.º 244/2019, Série II, de 19 de dezembro de 2019, e n.º 3/2020, Série II, de 6 de janeiro de 2020.

33. De facto, pelo Despacho n.º 102/Pr/2019, de 23 de julho⁴⁸, após reestruturação orgânica dos serviços municipais⁴⁹, são designados quarenta (40) dirigentes para ocupar, *ex novo*, os cargos de direção intermédia. A esta nomeação seguem-se outras de caráter pontual, bem como renomeações em bloco que, no seu conjunto, compõem uma orgânica de 52 dirigentes designados em regime de substituição⁵⁰.
34. A 12 de agosto de 2020 é remetido ao TdC ofício dando conta dos desenvolvimentos relativos aos procedimentos concursais tendentes ao provimento dos cargos de direção intermédia⁵¹. Nele esclarece-se que:
- Relativamente aos dois procedimentos concursais que se encontravam em curso, já existiam propostas de designação de candidatos elaboradas pelo júri;
 - Os procedimentos concursais para o provimento de cargos de direção intermedia de 2.º e 3.º graus, já publicados em DR⁵², encontravam-se em tramitação;
 - Existia reunião agendada para aprovação da proposta de abertura de procedimentos concursais para recrutamento e seleção dos cargos de direção intermedia de 2.º e 3.º graus do Departamento Financeiro, uma vez que o respetivo diretor já se encontrava provido na sequência da conclusão do respetivo procedimento concursal;
 - Por último, quando estivessem providos os restantes titulares dos cargos de direção intermedia de 1.º grau se avançaria com as aberturas dos procedimentos concursais para recrutamento e seleção dos cargos de direção intermédia de 2.º e 3.º graus, nas respetivas dependências hierárquicas.
35. A 9 de abril de 2021 foi de novo solicitado ao PCM que informasse o TdC sobre o ponto de situação relativamente à abertura dos procedimentos concursais tendentes ao regular provimento dos cargos de direção intermédia do MC.

⁴⁸ Publicado no DR n.º 189/2019, Série II, de 02 de outubro de 2019 (fls. 108 a 118 do presente processo).

⁴⁹ Fls. 83 a 107 do presente processo.

⁵⁰ Conforme se depreende dos despachos constantes das fls. 108 a 146 do presente processo, que se sintetizam no quadro constante na fl. 147 do mesmo.

⁵¹ Fl. 197 do PEQD.

⁵² Publicados no DR n.º 127/2020, Série II, de 2 de julho de 2020.

36. Em resposta⁵³, recebida por este Tribunal a 27 de maio de 2021, o PCM informou que no decurso dos procedimentos concursais com vista à seleção de cargos de direção intermédia de 1.º grau tinha sido possível regularizar o provimento de 13 unidades orgânicas nucleares⁵⁴.
37. Mais informou que os procedimentos concursais tendentes à seleção e provimento dos cargos de direção intermédia, de 2.º e 3.º graus, se encontravam em processo de tramitação, já tendo sido autorizada pela AM a constituição dos respetivos júris, muito embora os constrangimentos associados ao contexto epidemiológico tenham obrigado ao adiamento da aplicação do método de seleção, asseverando que tais procedimentos se concluiriam no ano de 2021.
38. De facto, os procedimentos concursais para o provimento dos cargos de direção intermédia de 1.º grau foram publicados em DR, a 19 de dezembro de 2019, 06 de janeiro de 2020, e 19 de fevereiro de 2020⁵⁵.
39. Durante o ano de 2020 foi regularizado o provimento nos referidos cargos através da nomeação em comissão de serviço⁵⁶, permanecendo em exercício de funções por designação em regime de substituição os dirigentes de 2.º e 3.º graus.
40. Durante os anos de 2020 e 2021, foram abertos concursos para o provimento de 18 cargos de direção intermédia de 2.º e 3.º graus, “*suspensos*” posteriormente pelo atual PCM, aquando da tomada de posse do novo executivo camarário. De tais procedimentos apenas quatro (4) resultaram no provimento dos dirigentes através do regime de comissão de serviço, permanecendo quarenta (40) designados em substituição.
41. No dia 21 de outubro de 2021 foi dirigido ao novo PCM, José Manuel Monteiro de Carvalho e Silva, pedido de esclarecimento de idêntico teor aos anteriores⁵⁷.
42. Em resposta a este pedido de informação⁵⁸, o novo PCM esclarece que em virtude de, no dia 18 de outubro de 2021, ter tomado posse o novo executivo municipal, os procedimentos

⁵³ Fl. 200 do PEQD.

⁵⁴ Cfr. consta do DR n.º 239/2020, Série II, de 10 de dezembro de 2020.

⁵⁵ Fls. 157 a 159 do presente processo.

⁵⁶ Fls. 160 a 166 do presente processo.

⁵⁷ Fl. 202 do PEQD.

⁵⁸ Fl. 203 do PEQD.

concurrais para provimento de cargos dirigentes que se encontravam em curso ficariam suspensos até à definição da nova orgânica municipal, em nome do princípio da boa administração.

43. De novo instado a prestar informações no dia 29 de abril de 2022⁵⁹, responde o referido através de e-mail dirigido ao Senhor Diretor-Geral do TdC, recebido a 19 de maio de 2022⁶⁰.
44. Nessa correspondência esclarece que os procedimentos concursais para seleção e provimento dos cargos dirigentes apenas seriam iniciados quando aprovada a proposta de reestruturação dos serviços.
45. A 16 de dezembro de 2022, foi de novo oficiado para informar qual o ponto de situação relativamente à abertura dos procedimentos concursais de provimento para cargos dirigentes⁶¹.
46. Em resposta⁶², recebida a 31 de janeiro de 2023, o PCM esclarece que o Regulamento de Organização dos Serviços da CM havia entrado em vigor a 1 de janeiro desse ano⁶³, pelo que à data os serviços se encontravam a avaliar a alteração da competência das unidades orgânicas, relativamente às quais existiam procedimentos concursais pendentes, para o provimento de cargos dirigentes, por forma a indagar da possibilidade do seu prosseguimento. Desta avaliação resultaria a continuação dos procedimentos que não obstante a reestruturação devessem prosseguir, por não ter ocorrido uma alteração substancial das competências atribuídas à unidade orgânica, sendo iniciados os restantes procedimentos com celeridade.
47. De facto, após reestruturação orgânica dos serviços da CM foram emitidos os Despachos n.ºs 63/Pr/2022, 66/Pr/2022, 67/Pr/2022, 68/Pr/2022, 69/Pr/2022, 70/Pr/2022, 71/Pr/2022, e 73/Pr/2022⁶⁴, nos quais o então PCM, José Manuel Monteiro de Carvalho e Silva, nomeia em regime de substituição, para os cargos dirigentes da nova estrutura, 62 dirigentes (para

⁵⁹ Fl. 207 do PEQD.

⁶⁰ Fl. 209 do PEQD.

⁶¹ Fl. 212 do PEQD.

⁶² Fl. 214 do PEQD.

⁶³ Fls. 167 a 185 do presente processo.

⁶⁴ Publicados no DR n.º 67/2023, Série II, de 04 de abril de 2023 (fls. 186 a 213 do presente processo).

ocupação de 63 cargos de direção intermédia, sendo dois deles titulados pelo mesmo dirigente), que assumem assim a titularidade do cargo *ex novo*⁶⁵.

48. Dos 62 dirigentes nomeados, 36 já se encontravam na estrutura anterior enquanto dirigentes, sendo que apenas 27 não eram provenientes de tais cargos.
49. Da factualidade analisada resulta que um número muito próximo da totalidade dos cargos de direção intermédia da CM vem sendo ocupado, ao longo dos últimos nove (9) anos, através de nomeações em regime de substituição.
50. Aquando das três (3) reestruturações da orgânica municipal, ocorridas em 2014, 2019 e 2023, verificaram-se nomeações em bloco, em regime de substituição, para os cargos de direção intermédia, cargos esses que são assim ocupados *ex novo* pelos nomeados, na medida em que se inserem numa nova e diferente estrutura orgânica.
51. Estas nomeações vêm ocorrendo sem que se encontre em curso procedimento concursal, tendente ao regular provimento dos cargos, salvo as pontuais exceções supramencionadas.

IV. DO DIREITO

4.1. Das questões

52. Importa no presente processo aferir a relevância das potenciais ilegalidades cometidas em termos financeiros.
53. Nesse sentido, cabe indagar se as referidas nomeações em regime de substituição contenderam com normas idóneas a consubstanciar ilícitos financeiros tipificados na LOPTC.
54. As questões jurídico-financeiras que se colocam no presente processo de ARF são as seguintes:

⁶⁵ A síntese de tais nomeações encontra-se na fl. 218 do presente processo.

1. Podiam os dirigentes ser nomeados em regime de substituição, para cargos que nunca haviam sido ocupados, após a reestruturação orgânica da estrutura da CM?
2. Podiam estes dirigentes manter-se em regime de substituição por mais de noventa (90) dias sem estar em curso procedimento concursal tendente ao preenchimento desses cargos?

4.2. Análise

55. O recrutamento e a seleção para cargos de direção intermédia nas Câmaras Municipais, são disciplinados pelo Estatuto do Pessoal Dirigente das Câmaras Municipais (EPDCM), aprovado pela Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto⁶⁶, atualizada, que adapta à Administração Local o Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Central, Regional e Local do Estado (EPD), aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro⁶⁷, atualizada.
56. Dispõe o artigo 12.º do EPDCM que *“A área de 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, de 15 de janeiro, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro”*, preceito esse que por sua vez estabelece que *“Os titulares dos cargos de direção intermédia são recrutados, por **procedimento concursal**, nos termos do artigo seguinte, 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 de 2.º grau, respetivamente”*.
57. O n.º 3 do referido artigo 20.º estatui que *“(…) a área de recrutamento para os cargos de direção intermédia de unidades orgânicas cujas competências sejam 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 configura grau de licenciatura”*.

⁶⁶ Alterada pelas Leis n.ºs 82-B/2014, de 31 de dezembro, 42/2016, de 28 dezembro, e 114/2017, de 29 de dezembro.

⁶⁷ Alterada pelas Leis n.ºs 51/2005, de 30 de agosto, 64-A/2008, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 64/2011, de 22 de dezembro, 68/2013, de 29 de agosto, e 128/2015, de 3 de setembro.

58. E ainda, o n.º 3 do artigo 12.º do EPDCM prevê a possibilidade de, quando o procedimento concursal ficar deserto, poderem, mediante procedimento concursal, ser recrutados os titulares de cargos de direção intermédia de entre licenciados sem vínculo à administração pública.
59. Daqui se depreende que o **procedimento concursal** é sempre o meio necessário para o provimento dos cargos dirigentes.
60. Com tal procedimento visa-se selecionar, de forma transparente e concorrencial, os candidatos com o perfil mais adequado para o exercício dos cargos em causa⁶⁸. Cumpre-se com esta exigência uma dupla vocação. Em primeiro lugar, uma vocação de igualdade de oportunidades, no sentido de permitir que todos os potenciais interessados que reúnam os requisitos de admissão possam concorrer ao procedimento (Cfr. artigo 47.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa), evitando-se uma seleção subjetiva à qual possa ser dirigido um juízo de parcialidade. Por outro, através da abertura do concurso a todos os potenciais interessados, salvaguarda-se o interesse público, na medida em que uma seleção criteriosa, levada a cabo por um júri objetivo, tenderá a garantir que o cargo será titulado pelo candidato que, de entre os restantes, apresentou o perfil mais adequado a provê-lo.
61. Neste sentido, as nomeações acima descritas, ao furtarem-se por nove (9) anos à utilização do procedimento concursal, como meio de provimento dos titulares dos cargos de direção intermédia, prejudicam este duplo interesse público.
62. Acresce que o exercício de funções dirigentes implica uma definição dos respetivos titulares dos cargos, que não se compadece com exercícios de noventa (90) dias, bem como do âmbito temporal da sua ação, tendente a que no seu termo seja possível a sua responsabilização pelas decisões tomadas.
63. Tendo em vista tal necessidade, o legislador determinou, no artigo 21.º do EPD, que os cargos de direção intermédia são providos, após processo de seleção rigoroso, em regime de comissão de serviço, por um período de três anos, renovável por iguais períodos.

⁶⁸ Cfr. artigo 2.º, n.º 1 do EPD.

64. Não obstante tais exigências, que devem ser encaradas como a regra geral, o legislador não foi indiferente à possibilidade de existência de vicissitudes na titularidade dos cargos, prevendo regimes de exceção e transitórios para lhes fazer face.
65. É neste contexto que surge o **regime de substituição**, que permite colmatar falhas na ocupação dos cargos em virtude de ausência ou impedimento do titular, justificando-se esta opção legislativa com a necessidade de oferecer um período de tempo durante o qual, com relativa flexibilidade, os cargos possam ser ocupados em substituição, cumprindo-se o princípio da continuidade dos serviços públicos, que prescreve que a atividade administrativa é contínua e ininterrupta.
66. Assim, visando a lei obstar aos constrangimentos resultantes da ausência de um dirigente, permite-se em situações **pontuais e transitórias** o recurso ao referido regime, como se depreende do artigo 27.º do EPD, aplicável por remissão do artigo 2.º, n.º 1 do EPDCM.
67. Precisamente por ser perspectivado para responder a situações pontuais e transitórias, este regime de nomeação em substituição dispensa a realização de procedimento concursal, bem como outros requisitos normalmente considerados essenciais para o provimento nos cargos dirigentes.
68. Pese embora tal flexibilização, a sua admissibilidade não deixa de estar dependente de certos requisitos que, se ausentes, tornam ilegal o recurso ao regime de substituição.
69. Estatui, assim, o artigo 27.º do EPD que *“Os cargos dirigentes podem ser exercidos em regime de substituição nos casos de ausência do respectivo titular quando se preveja que estes condicionalismos persistam por mais de 60 dias ou em caso de **vacatura do lugar**”*.
70. O n.º 3 do mesmo preceito refere: *“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 procedimento tendente à designação de novo titular”*.
71. Para efeitos da factualidade objeto do presente processo, retira-se destes dois segmentos que a designação em substituição é admissível em caso de vacatura do lugar, e durante um prazo máximo de noventa (90) dias contados desde a ocorrência desse evento.

72. Para obstar ao funcionamento do prazo perentório de noventa (90) dias é necessário que se encontre **em curso** procedimento tendente à designação de novo titular, o que implica que este tenha sido aberto no DR e na Bolsa de Emprego Público (BEP). Tal conclusão resulta da conjugação dos n.ºs 1 e 2 do artigo 21.º do EPD, que regula a seleção e provimento dos cargos de direção intermédia.
73. O legislador aponta, assim, para a necessidade de garantir a continuidade da ocupação dos cargos dirigentes, permitindo a sua ocupação excecional através do regime de nomeação em substituição, e pressupondo que dentro do prazo de noventa (90) dias, contados desde a vacatura do lugar, será aberto procedimento concursal tendente ao regular provimento do cargo.
74. O artigo 27.º do EPD, é taxativo quanto aos motivos que legitimam o recurso ao regime de substituição, isto é, a ausência ou impedimento do respetivo titular quando se preveja que estes condicionalismos persistam por mais de sessenta (60) dias, ou a **vacatura do lugar**.
75. Parece, assim, que o regime de substituição não pode ser acionado quando estejamos perante cargo não titulado anteriormente por outro dirigente, dado que se pressupõe que haja “*vacatura*” deste.
76. A lei é também clara no sentido de prescrever que a substituição cessa “*90 dias sobre a vacatura do lugar*”, sendo esta uma ocorrência a partir da qual o cargo fica definitivamente vago.
77. Ou seja, conforme o Parecer n.º INF_DSAJAL_LIR_1599/2020 da CCDR-norte, de 7 de fevereiro, de 2020⁶⁹, “*não é admissível a nomeação em regime de substituição em cargo nunca antes provido, uma vez que nesse caso nem ocorreu a ausência ou impedimento do respectivo titular por mais de 60 dias (vd. 1ª parte do artº 27º), nem se operou a vacatura do lugar (vd. artº 27º “in fine”). Aliás, no mesmo sentido rege o nº3 do mesmo normativo que estabelece que a substituição cessa na data em que o titular retome funções ou passados 60 dias sobre a data da vacatura do lugar (salvo se estiver em curso procedimento tendente à nomeação de novo*

⁶⁹ Disponível em: [organica.regime_de_substituicao_.pdf \(ccdr-n.pt\)](https://www.ccrdr-n.pt/organica/regime_de_substituicao_.pdf).

*titular). Nesta conformidade, no actual regime legal parte-se sempre do pressuposto de ter existido num passado recente o provimento do cargo dirigente*⁷⁰⁷¹.

78. Neste sentido padecem de ilegalidade, por contenderem com o estatuído no artigo 27.º, n.º 1 do EPD, os Despachos ex-PCM, Manuel Augusto Soares Machado, referidos nos pontos 11, 12 e 33, *supra*, bem como os despachos do atual PCM, José Manuel Monteiro de Carvalho e Silva, devidamente identificados no ponto 47, por nomearem, em regime de substituição, dirigentes para novos cargos que resultaram de reestruturações à orgânica municipal⁷².
79. Todavia e mesmo que assim não se entendesse, porquanto as novas estruturas criadas pudessem ter idênticas atribuições, as ilegalidades apontadas sempre subsistiriam na medida em que:
- Os cargos de direção intermédia vinham sendo ocupados desde 2014, em regime de substituição, assim permanecendo, na sua maioria, até à atualidade.
 - Como se pode verificar na análise dos quadros-resumo, constantes do presente processo de ARF⁷³, as nomeações vinham sendo renovadas periodicamente, persistindo os nomeados no cargo muito mais de noventa (90) dias (aproximadamente três anos, no seguimento de cada 3 anos e num total de nove anos).
80. Assim, pode mesmo dizer-se que, no caso em apreço, se afronta o carácter excecional e temporário que o legislador quis imprimir ao regime de substituição, no artigo 27.º, n.º 3 do EPD, ao estatuir um prazo máximo de noventa (90) dias, contados desde a vacatura do cargo, findo o qual cessa automaticamente o regime de substituição.

⁷⁰ Não se ignora, no entanto, a existência do Parecer da CCDR-Centro n.º D SAJAL 133/2022, de 18 de julho de 2022, onde se pode ler que “*quando são criados novos lugares de cargos dirigentes, existe uma vacatura de lugar, (por definição, os lugares estão vagos), sendo que, verificando-se a necessidade de designação em substituição, a mesma deverá ocorrer e durar até à conclusão do respetivo procedimento concursal, uma vez que o legislador, ao prever o regime de substituição, pretendeu proteger a continuidade e a boa administração dos serviços públicos, independentemente de os lugares já serem preexistentes ou lugares novos*”. Salvo o devido respeito, não merece em concreto acolhimento tal interpretação legal, afigurando-se contudente com o elemento literal extraído do artigo 27.º, n.º 1 do EPD, bem como com aquela que vem sendo a interpretação do TdC relativamente a essa norma.

⁷¹ Em idêntico sentido veja-se a Sentença da 3.ª secção do TdC n.º 17/2023.

⁷² No mesmo sentido encontramos o Relatório n.º 8/2017 — FC/SRMTTC, no qual se concluiu, em situação análoga à agora analisada, que “*não se encontravam preenchidos os requisitos para esse efeito, na medida em que essas nomeações foram efetuadas na decorrência da aprovação do Regulamento de Organização dos Serviços Municipais (...) donde que aqueles cargos nunca estiveram preenchidos*”.

⁷³ Fls. 81, 82, 147 e 218 do presente processo.

81. Ultrapassado esse período sem que se tenha conseguido regularizar a ocupação do cargo através de procedimento concursal, ou, pelo menos, sem que este esteja **em curso**, tal possibilidade deixa de existir, e a flexibilidade dá lugar à exigência de provimento dos cargos dirigentes em regime de comissão de serviço, com precedência de concurso público.
82. Neste sentido, pode ler-se no parecer n.º INF_DSAJAL_LIR_1599/2020, da CCDR-norte, de 7 de fevereiro de 2020, que *“Quando a substituição decorra da vacatura do lugar a sua duração máxima é, em regra, de 60 (leia-se 90) dias, contados da data deste evento”*.
83. Afigura-se contrária à lei a pretensão de vislumbrar no artigo 27.º, n.º 3 do EPD um prazo indefinidamente renovável. Os noventa (90) dias referidos pela norma correspondem ao prazo máximo oferecido às entidades para abertura de concurso público, após a qual a substituição se poderá manter até ao seu término.
84. Considera o legislador ser este o prazo bastante para o desencadear do procedimento tendente ao regular provimento dos cargos de direção intermédia, motivo pelo qual não se encetando diligências nesse sentido no seu decurso, ao 90.º dia após a vacatura dos cargos, cessam as nomeações em substituição existentes, e a legitimidade de recurso a tal regime.
85. Em suma, se por um lado é certo que os despachos de nomeação que vêm sendo relatados, da autoria dos PCM, são ilegais por não reunirem os requisitos essenciais para o recurso ao regime da nomeação em substituição (*máxime, “vacatura do lugar”*), não deixa de dever destacar-se que sempre seriam ilegais pela via da ultrapassagem flagrante (há pelo menos nove anos) do prazo máximo em que se permite a utilização de tal expediente, sem que existisse concurso público tendente ao preenchimento dos cargos.
86. Sendo esta situação também criticável do ponto de vista de uma gestão eficiente e criteriosa, uma vez que a utilização reiterada e generalizada de um expediente legal de escopo transitório como um mecanismo definitivo, não abona a favor da importância das funções inerentes aos cargos em causa, que reclamaria uma atuação diversa no sentido de garantir estabilidade, permanência e responsabilização dos titulares dos cargos em questão.
87. Da correspondência trocada entre o TdC e os dois PCM resulta que estes se amparam nas futuras e eventuais reestruturações orgânicas, como argumento que justificaria uma não

abertura de concursos públicos, com conseqüente não provimento dos dirigentes em regime de comissão de serviço. Alegando a necessidade de conhecer a nova estrutura e, bem assim, o objeto funcional de cada departamento, serviço e gabinete, para só depois proceder à abertura de concurso para o seu provimento, perpetuaram a situação em análise ao longo de nove (9) anos.

88. As ilegalidades que vêm sendo apontadas podem dar lugar a um quadro desconforme mais amplo, nomeadamente se se atender ao facto de, sendo ilegais as nomeações, também o serem os processamentos dos vencimentos efetuados em favor dos nomeados, nos termos dos artigos 52.º, n.º 3, alínea a) da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), e 5.º, n.º 5 da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), na medida em que o facto gerador da obrigação não respeita as normas legais vinculativas.

V. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

89. Os factos acima descritos e analisados consubstanciam ilegalidades na admissão de pessoal, sendo suscetíveis de configurar eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l) da LOPTC.
90. Na medida em que vários titulares de cargos de direção intermédia foram admitidos, enquanto tal, em regime de substituição quando não podiam sê-lo, por não se verificarem os requisitos que admitem o recurso ao regime de substituição e, por em qualquer caso, se ultrapassar o prazo máximo em que se admite tal expediente, permanecendo a situação durante vários anos, encontram-se violadas as normas legais aplicáveis, em particular os n.ºs 1 e 3 do artigo 27.º do EPD.
91. A responsabilidade financeira recai, nos termos do artigo 61.º, n.º 1, aplicável *ex vi* do artigo 67.º, n.º 3, ambos da LOPTC, sobre o agente da ação, podendo recair sobre os dirigentes ou sobre os funcionários e agentes que, nas suas informações, não esclareçam o assunto de harmonia com a lei⁷⁴.

⁷⁴ Cfr. artigo 61.º, n.ºs 3 e 4 da LOPTC.

92. As infrações verificadas desde 2014 até outubro de 2021 são imputadas, em concreto, ao ex-PCM, Manuel Augusto Soares Machado, sendo as ocorridas após essa última data imputáveis a José Manuel Monteiro de Carvalho e Silva, atual PCM, nos termos do artigo 35.º, n.º 2, alínea a) da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL) e estatui que compete a estes *“decidir todos os assuntos relacionados com a gestão e direção dos recursos humanos afetos aos serviços municipais”*.
93. Os periódicos pedidos de informação por parte do TdC, bem como os alertas suscitados em sede de reunião da CM, atestados em ata, indiciam que os referidos agiram conhecendo as normas violadas, e conformando-se com a ilegalidade dos seus atos.
94. Não se reconhece justificação para a demora de nove (9) anos no provimento dos cargos de direção intermédia através de concurso público e em regime de comissão de serviço, desrespeitando ao longo deste período as normas legais aplicáveis.
95. Acresce que, à data da realização da presente ARF, a ilegalidade persiste no que respeita à maioria dos cargos de direção intermédia, sem que haja ainda abertura de concurso público tendente ao seu regular provimento.

VI. ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES

96. Os visados foram notificados para exercerem o direito de contraditório, tendo ambos enviado as respetivas alegações dentro do prazo fixado.
97. O mesmo se verificou relativamente ao contraditório institucional.

6.1. Contraditório Institucional⁷⁵

98. O conteúdo do contraditório institucional é meramente remissivo para as alegações pessoais dos visados.
99. Nestes termos, relativamente aos factos compreendidos no período entre 1 de janeiro de 2014 e 17 de outubro de 2021, remete para o alegado por Manuel Augusto Soares Machado, na parte que não conflitue com o alegado pelo atual PCM, José Manuel Monteiro de Carvalho e Silva.
100. Em conformidade, relativamente ao relatado após 18 de outubro de 2021, remete sem reservas para a exposição apresentada por José Manuel Monteiro de Carvalho e Silva.
101. Da análise efetuada, concluiu-se que as alegações dos visado não são entres si conflitantes, pelo que nada há a analisar no âmbito do contraditório institucional.

6.2. Contraditório apresentado por Manuel Augusto Soares Machado⁷⁶

102. O alegante, em exercício do direito ao contraditório, inicia por concordar com a factualidade descrita no relato, ainda que considere “*injustas*” as conclusões nele constantes.

Alegações

103. No trecho contraditório atinente à “*imputação de responsabilidade financeira*”, vem o respondente alegar que:
- Apenas foi PCM nos mandatos de 2013-2017 e 2017-2021, pelo que apenas os factos respeitantes a esse período temporal lhe podem ser imputados⁷⁷.
 - Efetivamente proferiu os despachos relatados no âmbito da presente ARF, tendo, no entanto, a 19 de dezembro de 2019, e 6 de janeiro e 19 de fevereiro de 2020, sido

⁷⁵ Fl. 248 do presente processo.

⁷⁶ Fls. 290 a 299 do presente processo.

⁷⁷ Parágrafos 6.º a 9.º do contraditório.

- publicados no DR os procedimentos concursais para a carreira de direção intermédia de 1.º grau, após despachos “*sustentados e devidamente fundamentados e proferidos em informação escrita dos serviços técnicos competentes*”, motivo pelo qual a imputação da infração apenas se poderá remeter a um período de 5 anos e meio, correspondente ao período de tempo que medeia entre 3 de setembro de 2014, ou, se se quiser, 14 de junho de 2014, e 19 de fevereiro de 2020⁷⁸.
- c. A competência atribuída ao PCM a respeito da “*gestão e direção dos recursos humanos afetos aos serviços municipais*”, pelo artigo 35.º, n.º 2, alínea a) do RJAL, não abrange os recursos humanos que ainda não estão afetos aos serviços, sendo a criação e reorganização do mapa de pessoal dos serviços municipais uma competência da AM, nos termos do artigo 25.º, n.º 1, alíneas o) e m) do referido diploma. Acrescenta que não existiu qualquer admissão de pessoal que não constasse do mapa de pessoal e dos serviços municipais aprovado pela AM⁷⁹.
- d. A “*admissão de pessoal*” a que se referia o relato é em comissão de serviço, vínculo temporário, sendo este um regime que só se justifica quando as pessoas que ocupam os lugares de direção já são titulares de lugares do quadro a título definitivo ou vitalício, e constituindo a única forma de provimento de dirigentes, sabendo-se, no entanto, que não há uma carreira de dirigentes. Com base no exposto, alega que não procedeu à “*admissão de pessoal*” com o sentido de gerar encargos financeiros acrescidos⁸⁰.
- e. Do artigo 35.º, n.º 2, alínea a) do RJAL não decorre a sua competência para a admissão de pessoal, mas tão só para a sua gestão e direção, o que não envolve a contratação. Apela assim a uma melhor compreensão da matéria constante no título respeitante à imputação de responsabilidades, relembrando que a sua atividade no que diz respeito à admissão de pessoal não é “*da sua competência exclusiva e discricionária, pois envolve todo o executivo camarário, e dentro do mapa de pessoal aprovado pela Assembleia Municipal que sobre a matéria é ouvida e delibera, pese embora a nomeação dos titulares dos cargos de dirigentes de 1.º, 2.º, e 3.º graus, seja em termos formais objeto de*

⁷⁸ Parágrafos 10.º a 13.º, *idem*.

⁷⁹ Parágrafos 14.º a 17.º, *idem*.

⁸⁰ Parágrafos 18.º a 23.º, *idem*.

*despacho seu, despachos estes todos eles, que são identificados no relatório de auditoria*⁸¹.

- f. Discorda da interpretação dada ao artigo 27.º, n.º 3 do EPD, em concreto, da necessidade de se encontrar aberto no DR e na BEP procedimento concursal para obstar ao funcionamento do prazo perentório constante da norma, considerando que a norma se refere a todo o procedimento administrativo que culmina com o procedimento concursal, e alegando sempre ter sido entendido pelos serviços dos recursos humanos da CM que *“desde que se estivesse a desenvolver o procedimento administrativo atinente que conduzisse ao lançamento do “procedimento concursal”, a substituição poderia manter-se por mais de noventa (90) dias, ponto é que estivesse em desenvolvimento, o “procedimento” que conduzisse às nomeações definitivas, mediante o “procedimento concursal”*. Para mais, defende que no conceito de *“procedimento”* constante da referida norma *“se inclui as reestruturações orgânicas a que o processo alude”*⁸².

Resposta

104. Analisando o precedente trecho contraditório, conclui-se que não assiste razão ao visado, mantendo-se assim os factos e conclusões constantes do relato, havendo a esclarecer, respetivamente, o seguinte:

- a. A responsabilidade imputada ao visado foi circunscrita ao período em que exerceu funções e, portanto, apenas se refere aos factos ocorridos até outubro de 2021. Em todo o caso, para melhor delimitação do âmbito temporal da infração, foi clarificado o ponto 92 da presente ARF, bem como o mapa de responsabilidades financeiras.
- b. Ao contrário do que afirma, a infração não se circunscreve ao período de 5 anos e meio, não tendo cessado aquando da publicação dos procedimentos concursais em DR, na medida em que, à data, o prazo de noventa (90) dias fixado pelo artigo 27.º, n.º 3 do EPD já havia sido largamente ultrapassado, motivo pelo qual a abertura de procedimento concursal após o decurso de tal prazo não torna legal a manutenção das nomeações em

⁸¹ Parágrafos 24.º a 26.º, *idem*.

⁸² Parágrafos 27.º a 33.º, *idem*.

- substituição, para o exercício de cargos que, como o próprio afirma, vinham assim sendo ocupados há 5 anos e meio. Para mais, e como alega o respondente, a abertura de procedimentos apenas se verificou relativamente aos cargos de direção intermédia de 1.º grau, o que não abrange a totalidade dos cargos de direção intermédia ocupados com recurso à nomeação em substituição;
- c. De facto, é competência da AM a criação e reorganização do mapa de pessoal. No entanto, esse documento não determina a escolha do vínculo através do qual os dirigentes são contratados. Nestes termos, a escolha da nomeação em substituição como forma de ocupação dos cargos dirigentes foi objeto de decisão sua, o que se depreende dos despachos de nomeação publicados em DR.
- d. De facto, a opção pela nomeação em substituição não gerou encargos acrescidos, prevendo o artigo 27.º, n.º 6, do EPD, uma igualdade remuneratória entre os dirigentes nomeados em regime de substituição e aqueles que são regularmente providos no cargo em comissão de serviço. A inexistência de dano não exclui, no entanto, a possibilidade de imputação de responsabilidade financeira sancionatória.
- e. Não colhe também o argumento segundo o qual do artigo 35.º, n.º 2, alínea a) do RJAL não decorre a sua competência para a admissão de pessoal, sendo aliás essa a norma que invoca como fundamento em vários despachos de nomeação de dirigentes em regime de substituição. Acresce que a infração não se funda na admissão de pessoal em si mesmo considerada, mas sim na preterição de norma imperativa que dita o vínculo através do qual devem ser nomeados os dirigentes. Nestes termos, e como se disse, a escolha da nomeação em regime de substituição em detrimento do regular provimento dos cargos em comissão de serviço foi, em todo o caso, uma opção por si tomada.
- f. Por fim, não merece acolhimento a interpretação dada pelo visado ao artigo 27.º, n.º 3 do EPD, pois aceitar-se que qualquer ato interno, eventualmente tendente à abertura de um procedimento concursal, seria apto a obstar ao funcionamento do prazo perentório de noventa (90) dias, significaria esvaziar de sentido e eficácia a norma em apreço, permitindo perpetuar indefinidamente um regime que se quer pontual e transitório. Retomando as considerações do Relatório do TdC n.º 9/2020 – 2.ª secção, “*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*”

concurzal se inicia e se pode dizer que está em curso". Em todo o caso, ainda que fosse de acolher o entendimento do respondente, a infração financeira sempre se verificaria, posto que as primeiras diligências internas tendentes à abertura dos procedimentos concursais ocorreram já depois de ultrapassado o referido prazo⁸³.

Alegações

105. De seguida, a respeito da epígrafe "*interrupção do prazo de 90 dias previsto no n.º 3 do artigo 27º do Dec. Lei 2/2004*", vem o visado apresentar as seguintes considerações:

- a. O artigo 27.º, n.º 5 do EPD dispõe que "*O prazo referido no número anterior é interrompido na data da convocação das eleições para a Assembleia da República ou da demissão do Governo, retomando-se com a investidura parlamentar do novo Governo*", bem se entendendo que idêntica interrupção deva ter lugar no período de eleições autárquicas, elencando um conjunto de períodos que considera terem interrompido o referido prazo⁸⁴.
- b. Para além dos atos eleitorais referidos, considera que outras circunstâncias relevantes se lhe impuseram, colocando-o numa posição de conflito de deveres, na qual prezou pela prossecução do interesse público. De entre essas destaca o quadro legislativo decorrente do Memorando de Entendimento/Plano da Troika, que impôs um constrangimento da despesa pública, em particular com pessoal, e motivou uma gestão de recursos humanos que não implicasse o pagamento de indemnizações pela cessação das comissões de serviços⁸⁵.
- c. Adicionalmente, destaca o processo de descentralização e transferência de competências para a Administração Local que se iniciou em 2018, após a aprovação da respetiva Lei-Quadro, e que se revelou complexo e moroso, exigindo a mobilização de um elevado número de trabalhadores⁸⁶.

⁸³ Tendo ocorrido a 13 de abril de 2015 a reunião da CM, que aprovou a abertura dos procedimentos concursais para o recrutamento e seleção de dirigentes.

⁸⁴ Parágrafos 34.º a 39.º, *idem*.

⁸⁵ Parágrafos 40.º a 45.º, *idem*.

⁸⁶ Parágrafos 46.º a 48.º, *idem*.

- d. No mesmo sentido, aponta a necessidade de dar resposta à situação epidemiológica provocada pelo Coronavírus SARS-COV-2, que originou a necessidade de implementar medidas extraordinárias, o que exigiu a estabilidade das unidades funcionais e seus dirigentes⁸⁷.
- e. Acrescenta que a 25 de maio de 2014 e 26 de maio de 2019 ocorreram eleições europeias, às quais se somam as legislativas, presidenciais, e autárquicas, ocasiões que motivaram necessariamente a mobilização das estruturas orgânicas e funcionais do município⁸⁸.
- f. Ao que acresce o facto de no período que antecedeu o ato eleitoral autárquico o executivo municipal não ter podido praticar quaisquer atos para além dos de gestão corrente⁸⁹.
- g. Concluiu lembrando que no período considerado foi Presidente da Associação Nacional de Municípios, o que lhe exigia disponibilidade permanente no intitulado “período conturbado” em que ocorreram os factos relatados no âmbito da presente ARF⁹⁰.

Resposta

106. As precedentes alegações não se afiguram suficientes para alterar a factualidade e respetivo juízo de ilegalidade presente no relato, na medida em que, respetivamente:

- a. Por um lado, o artigo 27.º, n.º 5 do EPD não é aplicável à factualidade vertente, posto que o prazo a que se refere⁹¹, e que é suscetível de interrupção, é o prazo constante no n.º 4, ou seja, o prazo de 45 dias após a entrega da proposta de designação pelo júri, findo o qual a substituição cessa imperativamente.

⁸⁷ Parágrafo 19.º, *idem*.

⁸⁸ Parágrafos 50.º e 51.º, *idem*.

⁸⁹ Parágrafo 52.º, *idem*.

⁹⁰ Parágrafo 53.º, *idem*.

⁹¹ Este dita que “O prazo referido no número anterior é interrompido na data da convocação das eleições para a Assembleia da República ou da demissão do Governo, retomando-se com a investidura parlamentar do novo Governo”, referindo-se por isso ao n.º 4 do artigo 27.º do EPD que estatui que “Em qualquer caso, verificando-se a situação prevista na parte final do número anterior, a substituição cessa imperativamente se, no prazo de 45 dias após a entrega pelo júri da proposta de designação referida no n.º 8 do artigo 19.º, o membro do Governo que tenha o poder de direção ou de superintendência e tutela sobre o serviço ou órgão a que respeita o procedimento concursal não tiver procedido à designação”.

- b. A necessidade de contratação da despesa pública não é idónea a justificar a preterição de normas relativas à admissão de pessoal, na medida em que o cumprimento dos imperativos legais não impunha, em concreto, um acréscimo de despesa, dada a já mencionada igualdade remuneratória entre o dirigente nomeado em substituição e aquele provido através de comissão de serviço. E não se revela apta a abalar este entendimento a alegação segundo a qual a nomeação em comissão de serviço impunha um pagamento de indemnizações pela cessação do vínculo, na medida em que o vínculo apenas cessaria por força de opção política do visado, nomeadamente por reorganização do serviço, que não é legalmente imposta. Não existe, portanto, qualquer conflito de deveres.
- c. Também o processo de descentralização não oferece justificação para a infração relatada, tendo-se iniciado quatro (4) anos depois das primeiras nomeações descritas, o que demonstra que a inércia não foi por ele motivada.
- d. O mesmo se diga relativamente ao contexto pandémico iniciado em 2020.
- e. A hipótese de querer atribuir aos períodos eleitorais o fundamento para a inércia prolongada que se relatou revela-se incompreensível, dado que a atividade política não se insere nas funções dos serviços camarários, pelo que não se compreende o motivo pelo qual afirma que se “*mobilizaram as estruturas orgânicas e funcionais do Município*”.
- f. De facto, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, da Lei n.º 47/2005, de 29 de agosto, durante o período que medeia entre as eleições e a tomada de posse do novo executivo, o executivo cessante está impedido de praticar quaisquer atos para além dos de gestão corrente. A proibição não abrange, compreensivelmente, o período que antecede o ato eleitoral, como parece pretender o respondente.
- g. O facto de ter sido Presidente da Associação Nacional de Municípios não é idóneo a debelar a sua culpa, na medida em que, assumindo voluntariamente os dois cargos, assume implicitamente ter capacidade para os exercer com a diligência acrescida que se lhe impõe.

Alegações

107. Seguidamente, alega que o respondente que, em todo o caso, no que diz respeito aos despachos anteriores ao despacho 74/PR/2018, de 15 de julho, se encontra **prescrito** o procedimento, por decurso do prazo constante no artigo 70.º, n.º 1 da LOPTC⁹².

Resposta

108. Na medida em que os factos objeto da presente ARF infringem de forma homogénea e reiterada, ao longo do período de tempo considerado, as mesmas normas, impõe-se afirmar que estamos perante **infrações financeiras de natureza continuada**, devendo, para efeitos de contagem do prazo de prescrição, atentar-se à data do último ato pertencente a cada uma das infrações. Nestes termos, a infração financeira decorrente da nomeação de dirigentes em regime de substituição para cargos assim ocupados *ex novo* verificou-se em 2014 e 2019, enquanto que a decorrente da ultrapassagem do prazo máximo legalmente estatuído para recurso ao referido regime, da qual decorre também a infração por realização de despesa ilegal, apenas cessou com a cessação de funções do antigo executivo, ou seja, em 2021, devendo ser essas as datas, ou seja, 2019 e 2021, a marcar o início do prazo prescricional de cinco (5) anos estabelecido no artigo 70.º, n.º 1 da LOPTC, não merecendo por isso acolhimento a alegação do respondente.

Alegações

109. Posteriormente, expõe o visado os motivos pelos quais considera ser de relevar a responsabilidade sancionatória, que se sintetizam nas seguintes alegações:

- a. Considera que se encontram verificadas as circunstâncias dirimentes constantes do artigo 65.º, n.º 9, alíneas a), b) e c) da LOPTC, que justificam a atuação relatada e afastam a ilicitude sancionatória, pelo que a eventual ilegalidade da sua atuação apenas lhe pode ser imputada a título negligente⁹³.

⁹² Parágrafos 54.º e 55.º, *idem*.

⁹³ Parágrafos 56.º a 59.º, *idem*.

- b. Entre os despachos relatados na presente ARF e os factos pelo alegante avançados existe uma relação de dependência, encontrando-se “*ligados por um nexo de subordinação que justificam que a nomeação dos titulares dos diferentes serviços em comissão de serviço e em regime de substituição são consequentes daqueles e forma proferidos de forma a evitar a perturbação do serviço, estabilizando a sua operacionalidade e funcionalidade em favor do interesse inadiável*”⁹⁴.~

Resposta

110. As circunstâncias invocadas pelo visado não afastam, como quer indiciar, a ilicitude, constituindo antes considerações relativas à culpa. Não cabe nesta sede ajuizar o seu grau de culpa, ainda que se possa avançar que não se consideram os factos alegados idóneos a excluí-la, precisamente por não se vislumbrar entre eles e a infração um nexo de subordinação. Pelo contrário, e como se tentou demonstrar, sempre seria possível cumprir a legalidade sem prejuízo para o interesse público, tanto mais quando atentamos ao lapso temporal em que a infração se verificou.

Alegações

111. Encerra, em trecho intitulado “*da factualidade relevante*”, destacando-se nele as seguintes alegações:
- a. A 13 de abril de 2015 a CM aprovou a abertura dos procedimentos concursais para o recrutamento e seleção de cargos dirigentes (1.º, 2.º e 3.º graus). Nas reuniões de 29 de abril e 30 de junho de 2015 a AM aprovou a composição dos respetivos júris, pelo que alega que o executivo municipal providenciou em levar de imediato a referida deliberação à AM⁹⁵. Por vicissitudes não imputáveis ao visado, a composição do júri foi alterada por deliberação da AM de 30 de junho de 2015⁹⁶;

⁹⁴ Parágrafos 60.º a 61.º, *idem*.

⁹⁵ Parágrafos 62.º a 65.º, *idem*.

⁹⁶ Parágrafo 66.º, *idem*.

- b. A Lei do Orçamento de Estado para 2017 procedeu à alteração do EPDCM, revogando nomeadamente os seus artigos 8.º e 9.º que impunham limites ao provimento dos cargos de chefe de divisão municipal e de direção intermédia de 3.º grau e inferior⁹⁷.
- c. A 10 de março de 2017 a AM deliberou, após proposta da CM, de 20 de fevereiro, desse ano, por unanimidade, aprovar a alteração do número máximo de unidades orgânicas flexíveis da estrutura orgânica da CM⁹⁸.
- d. Remete para o anteriormente dito a respeito dos diversos atos eleitorais, legislativos, autárquicos, europeus e presidenciais, apelando às interrupções de prazos daí decorrentes⁹⁹.
- e. A 13 e 14 de outubro de 2018 ocorreu uma catástrofe natural que afetou muito particularmente todo o concelho de Coimbra, daí decorrendo a necessidade de apoio às populações, na qual a autarquia “*esteve na primeira linha*”¹⁰⁰.
- f. Entretanto foi aberto um processo de descentralização que implicou a necessidade de alterações profundas na estrutura dos serviços municipais, motivo pelo qual foi deliberado pela CM, na sua reunião de 26 de novembro de 2018, a anulação dos procedimentos concursais, na medida em que estes se demonstraram inviáveis e desadequados às novas atribuições e competências municipais a integrar em unidades orgânicas¹⁰¹.
- g. A 18 de abril de 2019 a CM deliberou aprovar e submeter a aprovação final pela AM a proposta da Estrutura Nuclear, bem como a fixação do número máximo de unidades orgânicas flexíveis e a definição das equipas de projeto. A estrutura nuclear veio a ser aprovada na reunião da AM realizada a 29 de maio de 2019, sendo publicada no DR a 18 de julho de 2019¹⁰².

⁹⁷ Parágrafo 68.º, *idem*.

⁹⁸ Parágrafo 69.º, *idem*.

⁹⁹ Parágrafo 70.º, *idem*.

¹⁰⁰ Parágrafos 74.º e 75.º, *idem*.

¹⁰¹ Parágrafos 71.º a 73.º, *idem*.

¹⁰² Parágrafos 73.º, 76.º e 77.º, *idem*.

- h. Nas reuniões de 9 de setembro e 11 de novembro de 2019 a CM deliberou a abertura de procedimentos concursais tendentes à seleção e provimento de cargos de direção intermédia de 1.º, 2.º e 3.º graus, tendo a constituição dos respetivos júris sido deliberada nas reuniões da AM realizadas a 27 de setembro de 27 de dezembro de 2019¹⁰³.
- i. Consequentemente, foram encetadas diligências com vista ao regular provimento dos cargos, tendo-se iniciado em 2020 o contexto pandémico, que trouxe vários constrangimentos, nomeadamente a necessidade de implementar o teletrabalho e reuniões à distância¹⁰⁴.
- j. Alega ainda que todo este procedimento paralisou por lei, em 7 de julho de 2021, data em que foram marcadas eleições autárquicas que tiveram lugar a 28 de setembro de 2021¹⁰⁵.
- k. Perante as circunstâncias acima expostas alega o visado que foi sendo colocado perante a alternativa de “*escolher entre a nomeação em regime de substituição dos dirigentes em comissão de serviço, ou deixar que como consequência necessária, ocorresse o sacrifício do interesse público, ou um incumprimento legal quiçá de valor mais penoso*”. Alega ter sido colocado perante uma hierarquia de interesses conflitantes, tendo privilegiado o interesse na boa administração, sem se aperceber que os comandos legais estavam a ser infringidos¹⁰⁶.
- l. Por fim, alega que já não é PCM e não tem pretensão de voltar a sê-lo, o que julga ser argumento para a relevação da responsabilidade, atendendo ao cariz utilitário da aplicação de sanções no seu sentido eminentemente preventivo, mostrando-se a finalidade da sua aplicação desnecessária. Relembrando que, tendo sido vereador de 1982 a 1989, e PCM de 1990 a 2002 e de 2013 a 2021, nunca foi sancionado a qualquer título, nem tão pouco alvo de suspeitas a respeito da sua atuação autárquica¹⁰⁷.

¹⁰³ Parágrafos 78.º e 79.º, *idem*.

¹⁰⁴ Parágrafos 80.º e 81.º, *idem*.

¹⁰⁵ Parágrafo 82.º, *idem*.

¹⁰⁶ Parágrafos 83.º a 85.º, *idem*.

¹⁰⁷ Parágrafos 86.º e 87.º, *idem*.

Resposta

112. Há por fim que responder às últimas alegações do visado, que em nada alteram a factualidade descrita no relato e respetivas conclusões. Assim, os primeiros atos internos tendentes ao regular provimento dos cargos dirigentes da nova estrutura ocorreram já o prazo de noventa (90) dias legalmente imposto como limite máximo de recurso ao regime da nomeação em substituição havia sido largamente ultrapassado, pelo que ao contrário do que pretende demonstrar, não existiu celeridade na regularização do provimento dos cargos (alíneas a., b. e c. do ponto anterior). No mesmo sentido, não pode legitimamente imputar a vicissitudes ocorridas em 2018 e 2020 uma infração que perdura desde 2014 (alíneas e., f., e i.). Para além disso, não se tem por verificado, ao contrário do que alega o respondente, um “*conflito de interesses*” atendível, idóneo a justificar as infrações relatadas. Como acima se deixou exposto, num primeiro momento, foram, por duas vezes (2014 e 2019) nomeados dirigentes em regime de substituição para exercer cargos nunca antes ocupados porque resultantes de uma reestruturação orgânica, quando nada impedia que a nova estrutura apenas entrasse em vigor quando estivessem selecionados os dirigentes a prover o cargo através de comissão de serviço. Agrava a infração a constatação de que a utilização deste regime, que se quer pontual e transitório, foi utilizado de forma generalizada e prolongada, de tal forma que os argumentos avançados pelo visado não podem justificar a factualidade relatada, posto que o período pelo qual se estendeu a infração revela uma subversão completa do escopo normativo, perpetuando uma ilegalidade corrigível tão só através do lançamento de concurso público e regular provimento do dirigente selecionado, não existindo justificação plausível para que ao longo dos mandatos 2013-2017 e 2017-2021 a reposição da legalidade não tenha ocorrido. Por fim, também não colhe entendimento a sua pretensão de ver relevada a responsabilidade por inutilidade do intuito preventivo das sanções, visto que as mesmas têm também carácter sancionatório, para além de razões de prevenção geral.
113. Com base no conjunto de alegações analisado, o respondente requer o arquivamento da presente ARF, considerando de relevar qualquer responsabilidade que se entenda apurada face ao excecional e anómalo circunstancialismo alegado e, bem assim, à demais factualidade dirimente.
114. Pelas razões expostas, as considerações do visado não são idóneas a alterar os factos e respetivas conclusões constantes na presente ARF, pelo que se mantêm integralmente o seu conteúdo.

6.3. Contraditório apresentado por José Manuel Monteiro de Carvalho e Silva¹⁰⁸

Alegações

115. Nas suas alegações em exercício do direito ao contraditório o visado José Manuel Monteiro de Carvalho e Silva, atual PCM, começa por sublinhar que o âmbito temporal da presente ARF compreende o período que dista entre 2014 e atualidade, pelo que, só tendo tomado posse a 18 de outubro de 2021, pugna por tratamento jurídico diverso, por considerar distinta a factualidade imputável ao anterior PCM.

Resposta

116. Ainda que do conteúdo da presente ARF se depreenda que é distinta a factualidade imputada a cada um dos respondentes, clarificou-se o seu âmbito temporal através da alteração do ponto 92 e do mapa de responsabilidades financeiras.

Alegações

117. Em sustento da necessidade de tratamento diverso, alega o visado diversas circunstâncias que, em seu entender, permitem comprovar que a sua conduta não é merecedora de um juízo de ilegalidade, em concreto:

- a. Que o atual executivo tomou posse a 18 de outubro de 2021, e, tendo sido notificado três (3) dias depois para prestar esclarecimentos acerca dos procedimentos concursais em curso para o provimento dos cargos dirigentes, informou o TdC que era sua intenção proceder a uma reestruturação orgânica dos serviços municipais, motivo pelo qual os referidos procedimentos ficariam suspensos até que a mesma fosse aprovada.
- b. Tal reestruturação justificava-se não apenas por ser legítimo que o novo executivo tivesse uma “*ideia diferente para aquilo que é a orgânica municipal*”, bem como pelo

¹⁰⁸ Fls. 250 a 289 do presente processo.

facto de a estrutura existente à data não se encontrar preparada para as necessidades atuais, nomeadamente para responder ao processo de descentralização em curso.

- c. Por esse motivo não faria sentido prosseguir com a tramitação dos procedimentos concursais abertos pelo anterior executivo, mantendo-se em funções os dirigentes dele transitados, independentemente da sua situação jurídica, sem qualquer intervenção de carácter político.
- d. Neste encadeamento procedeu-se à contratação externa de serviços de consultoria para a elaboração da proposta de reestruturação da orgânica municipal.
- e. Paralelamente, os Serviços Municipalizados de Transportes Urbanos de Coimbra (SMTUC) ultrapassavam graves dificuldades económicas, motivo que originou a proposta de internalização destes na estrutura da CM, através da criação de uma unidade orgânica nuclear, proposta essa que foi apresentada à CM em conjunto com a proposta de reestruturação orgânica respeitante à estrutura nuclear, tendo sido rejeitada pela AM a 04 de outubro de 2022.
- f. Nessa mesma data, a proposta de reestruturação dos serviços municipais no que respeita à estrutura nuclear foi aprovada.
- g. Por sua vez, a proposta de reestruturação da estrutura orgânica flexível foi aprovada pela CM a 31 de outubro de 2022.
- h. Neste circunstancialismo, o Regulamento de Organização dos Serviços da CM foi publicado no DR, a 14 de novembro de 2022, e entrou em vigor a 01 de janeiro de 2023, no seguimento do qual foram designados dirigentes em regime de substituição *“por tal se afigurar absolutamente imprescindível para a boa organização e funcionamento dos serviços municipais”*.
- i. A entrada em vigor serviu de mote para os serviços avaliarem a alteração das competências das unidades orgânicas em relação às quais existiam procedimentos concursais pendentes, concluindo-se que quatro (4) deveriam prosseguir, e os restantes deveriam ser anulados, propondo-se neste seguimento que fosse autorizada a instrução dos procedimentos necessários à abertura dos procedimentos concursais para provimento dos restantes cargos dirigentes.

- j. Tal proposta foi aprovada pela CM a 11 de abril de 2023, tendo por isso sido proposta a abertura dos respetivos procedimentos concursais para recrutamento e seleção dos cargos de direção intermédia de 1.º grau, proposta aprovada na reunião da CM de 19 de junho de 2023, e pela AM no dia 29 desse mês.
 - k. Posteriormente, por necessidade de garantir a isenção e imparcialidade do júri, foi proposta a alteração deste, aprovada pela CM a 3 de julho de 2023, e pela AM no dia 26 desse mesmo mês.
 - l. À data das alegações, os serviços encontravam-se a preparar as informações para a abertura dos procedimentos concursais para o recrutamento e seleção dos cargos de direção intermédia de 2.º e 3.º graus, o que configura um procedimento moroso na medida em que os elementos do júri devem ser provenientes de entidades públicas diversas, para garantia da isenção e imparcialidade, sendo expectável que a proposta da sua composição seja presente à AM no final do mês de setembro.
 - m. Alega por fim a existência de dificuldades do Departamento dos Recursos Humanos na execução das suas amplas e crescentes competências.
118. Em síntese, nos pontos 1 a 40 das alegações, o visado arrola factos que julga demonstrativos de uma conduta ativa, pretendendo comprovar que a demora no regular provimento dos cargos dirigentes se deve não a inércia sua, mas à necessidade de proceder a uma reestruturação da orgânica municipal, aliada à normal morosidade de todo o *iter* do recrutamento, e às vicissitudes ocorridas na constituição do júri, que impediram uma maior celeridade, tanto mais quanto confrontado com a insuficiência de recursos humanos.

Resposta

119. As antecedentes considerações não são idóneas a alterar o juízo de ilegalidade apontado à conduta do visado, desde logo porque uma futura e meramente eventual reestruturação orgânica não se afigura razão bastante para a manutenção dos dirigentes nomeados em substituição para além do prazo legalmente admitido, na medida em que, nos termos do artigo 25.º, n.º 1, alínea b) do EPD a comissão de serviço cessa por reorganização da unidade orgânica, salvo se for expressamente mantida. Assim, poderiam os cargos dirigentes da anterior estrutura ter sido regularmente providos sem prejuízo de uma adequação do titular

ao cargo da nova estrutura, na medida em que a comissão de serviço apenas se manteria na eventualidade de existir decisão expressa nesse sentido.

120. Não obstante, não se ignora que o quadro infracional relatado transitou do anterior executivo, e que desde a tomada de posse do atual têm vindo a ser desenvolvidas diligências no sentido de regularizar a ocupação dos cargos dirigentes, o que poderá relevar para efeitos de graduação da culpa do respondente. Tal consideração não é, no entanto, extensível à infração resultante das nomeações em regime de substituição para a ocupação de cargos dirigentes nunca antes ocupados.

Alegações

121. De seguida, elenca as razões pelas quais considera que a sua conduta não se subsume ao juízo de ilegalidade firmado no relato, discordando para tanto da interpretação normativa adotada relativamente ao artigo 27.º, n.º 1 e 3 do EPD.
122. A primeira discordância, expressa nos pontos 42 a 47 do contraditório, diz respeito à interpretação dada ao artigo 27.º, n.º 1 do EPD, que, recorde-se, foi no relato entendido como apenas permitindo o recurso ao regime da nomeação em substituição para cargos que já tenham sido, em momento anterior, ocupados, sendo essa a interpretação que vem fazendo curso no TdC.
123. Em defesa de entendimento contrário, o visado aduz o mais recente parecer da CCDR- Centro n.º DSAJALM 133/2022, de 18 de julho de 2022, e, aderindo à fundamentação nele constante, alega não poder considerar-se ilegal e, por isso, suscetível de responsabilização financeira, a conduta de nomear dirigentes em regime de substituição para cargos ocupados *ex novo*.
124. Neste sentido, considera a posição adotada “*limitadora da boa administração, colocando em causa, designadamente, o princípio da continuidade dos serviços públicos, o princípio da boa administração e o princípio da prossecução do interesse público*”, na medida em que a criação de novos lugares origina a necessidade de acautelar as suas funções e competências transitoriamente, até ao seu regular provimento, que nunca ocorrerá “*antes de decorridos alguns meses*”.

125. Em defesa da correção do seu entendimento, alega, em síntese:

- a. A necessidade de a lei ser interpretada conforme o pensamento legislativo, atendendo à unidade do sistema jurídico, às circunstâncias em que foi elaborada e às condições específicas do tempo em que é aplicada.
- b. O facto de *“O intérprete da lei, na sua aplicação, não pode[r] estabelecer sentido e alcance diferentes dos consignados no normativo, por força do princípio de hermenêutica jurídica ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus”*, defendendo que o termo *“vacatura do lugar”* quer significar o tempo durante o qual o cargo se encontra vago, que por sua vez é sinónimo de não ocupado, não preenchido ou livre.
- c. E de, no seu entender, *“A interpretação em apreço coloca[r] em causa o princípio da continuidade dos serviços públicos, o princípio da boa administração e o princípio da prossecução do interesse público”*, na medida em que *“conduziria a que os serviços municipais estivessem, durante meses, sem dirigentes, o que indubitavelmente iria colocar em causa o eficiente funcionamento dos serviços, em prejuízo do interesse público”*.
- d. Concluindo que, muito embora os procedimentos concursais para o provimento dos cargos em causa sejam urgentes, *“não se concluem antes de decorridos alguns meses, em especial, quando os membros do júri são oriundos de outras entidades públicas, por questões de disponibilidade e agendamento de todos os elementos”*.

Resposta

126. Relembre-se, preliminarmente, que o invocado parecer da CCDR-Centro havia sido considerado aquando da elaboração do relato, ainda que tivesse sido afastada a doutrina nele plasmada.

127. Os argumentos avançados pelo respondente não se demonstram idóneos a alterar o entendimento anteriormente firmado a respeito do artigo 27.º, n.º 1 do EPD, na medida em que quer o elemento literal, quer o histórico e sistemático, sustentam a posição adotada no âmbito da presente ARF.

128. De resto, o cumprimento do imperativo legal não implicaria, em concreto, a preterição do leque de princípios invocados pelo respondente, na medida em a factualidade permitia soluções de consenso, nomeadamente a entrada em vigor na nova estrutura orgânica apenas em momento em que já estivessem selecionados através de concurso público os dirigentes a prover os respetivos cargos.
129. Também a interpretação dada ao artigo 27.º, n.º 3 do EPD, que, recorde-se, estabelece um prazo máximo de noventa (90) dias para recurso ao regime de substituição, salvo se existir procedimento concursal em curso, caso em que é admitido até à sua conclusão, foi alvo de discordância no exercício do direito ao contraditório por parte do atual PCM.
130. A discordância centra-se na interpretação dada ao segmento normativo que prescreve “*salvo se estiver em curso procedimento tendente à designação de novo titular*”.
131. Relembrando que a 11 de abril de 2023 a CM autorizou a instrução dos procedimentos necessários à abertura dos processos de recrutamento para o provimento dos cargos dirigentes, considera que esse deve ser considerado o momento a partir do qual o procedimento entrou “*em curso*” para efeitos da referida norma, motivo pelo qual considera só terem distado entre este e a vacatura do cargo 71 dias úteis, cumprindo assim o mencionado prazo.
132. Neste sentido afirma que “*a partir da antedita deliberação camarária estão em curso procedimentos tendentes à designação dos novos titulares, cuja tramitação passa, entre o mais, pela elaboração de proposta de abertura desses concursos (...) a submeter à aprovação da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal*”, discordando da interpretação segundo a qual só se encontram em curso os procedimentos publicados no DR e na BEP, na medida em que considera que tal obrigação “*não se coaduna com a periodicidade das reuniões da Assembleia Municipal, nem com os tempos de espera para publicação em Diário da República, nem com a necessidade de autorização das referidas entidades externas para que os respetivos dirigentes integrem os júris*”.
133. As alegações do respondente a respeito do artigo 27.º, n.º 3 do EPD, não merecem concordância, pelos motivos já avançados na alínea f) do ponto 100.

134. De facto, encetaram-se antes de decorridos os noventa (90) dias as diligências necessárias à abertura de procedimento concursal, sendo que este só se poderá considerar consolidado e, por isso, “*em curso*”, aquando da sua abertura, sendo até lá meras diligências para um eventual procedimento, ainda sem contornos definidos, e que se encontra na mera disponibilidade interna municipal, imune a qualquer sindicância externa. Interpretação contrária tornaria o comando legal inoperante, não podendo ter sido esse o escopo legislativo.
135. Acresce que, em todo o caso, desde a sua tomada de posse, em outubro de 2021, até à entrada em vigor na nova estrutura orgânica municipal, em janeiro de 2023, os dirigentes foram mantidos em regime de substituição e os procedimentos concursais existentes suspensos, deixando por isso de se encontrar “*em curso*”. A manutenção desta factualidade ao longo de mais de um ano sob o pretexto de uma futura reestruturação orgânica não colhe amparo legal, como acima se esclareceu.
136. Por tudo o que ficou exposto, as alegações remetidas pelo respondente não se revelam idóneas a alterar a factualidade e respetivas conclusões constantes na presente ARF.

VII. CONCLUSÕES

137. Assim, e concluindo:
138. Na origem da presente ARF encontram-se duas denúncias que relatam factos relacionados com a nomeação dos titulares de cargos de direção intermédia do MC em regime de substituição.
139. Padecem de ilegalidade, por contenderem com o estatuído no artigo 27.º, n.º 1 do EPD, os Despachos de nomeação, em regime de substituição, do ex-PCM (pontos 9, 10 e 31, *supra*), bem como os despachos do atual PCM, José Manuel Monteiro de Carvalho e Silva (ponto 45, *supra*) por nomearem em regime de substituição dirigentes para novos cargos que resultaram de reestruturações à orgânica municipal.
140. Esta ilegalidade é reforçada pelo facto de tais dirigentes terem permanecido nos cargos por um prazo muito superior aos noventa (90) dias previstos legalmente, em total afronta com o carácter

excecional e temporário que o legislador quis imprimir ao regime de substituição no artigo 27.º, n.º 3 do EPD.

141. Tal factualidade é também criticável do ponto de vista de uma gestão eficiente e criteriosa, uma vez que a utilização reiterada e generalizada de um expediente legal de escopo transitório como um mecanismo definitivo, não abona a favor da importância das funções inerentes aos cargos em causa, que reclamaria uma atuação diversa no sentido de garantir estabilidade, permanência e responsabilização dos titulares nos cargos em questão.
142. No âmbito da correspondência trocada no PEQD, entre o TdC e os dois PCM, resulta que estes justificaram sempre a sua atuação em futuras reestruturações orgânicas, alegando a necessidade de conhecer a nova estrutura e, bem assim, o objeto funcional de cada departamento, serviço e gabinete, para só depois proceder à abertura de concurso para o seu provimento, perpetuando a situação em análise ao longo de nove (9) anos.
143. Da confrontação dos factos e do direito a eles aplicável resulta a conclusão de que as infrações descritas consubstanciam eventuais infrações financeiras sancionatórias, pela violação de normas do EPD, em particular dos n.ºs 1 e 3 do artigo 27.º.
144. Dando ainda lugar a um quadro desconforme mais amplo, nomeadamente se se atender ao facto de, sendo ilegais as nomeações, também o serem os processamentos dos vencimentos efetuados em favor dos nomeados, nos termos dos artigos 52.º, n.º 3, alínea a) da LEO e 5.º, n.º 5 da LCPA, na medida em que o facto gerador da obrigação não respeita as normas legais vinculativas.
145. Tal infração encontra-se prevista no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l) da LOPTC, gerando responsabilidade financeira a imputar aos PCM, atual e transato, na medida em que é da sua competência decidir dos assuntos relativos à gestão e direção dos recursos humanos afetos aos serviços municipais.

VIII. EMOLUMENTOS

146. De acordo com o artigo 10.º do Decreto-lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, são devidos emolumentos pelo MC, no valor de quatro mil quatrocentos e catorze euros e cinquenta cêntimos (€4.414, 50), conforme ficha anexa.

IX. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ao abrigo do n.º 1 do art.º 136.º do RTC, foi enviado ao Ministério Público o projeto de Relatório, tendo sido emitido parecer ao abrigo do artigo 29.º, n.º 5 da LOPTC, no qual se concluiu que “*o Ministério Público procederá, oportunamente, a uma análise e apreciação, necessariamente mais detalhada da matéria em causa, da documentação e demais elementos pertinentes juntos ao processo de auditoria, e eventual imputação subjetiva de responsabilidades*”.

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 art.º 78.º da Lei n.º 98/97, de 26.08, o seguinte:

1. Aprovar o presente Relatório de Apuramento de Responsabilidade Financeira.
2. Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Coimbra em quatro mil quatrocentos e catorze euros e cinquenta cêntimos (€4.414, 50), 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 pelas Leis n.º 139/99, de 28.08, e n.º 3-B/2000, de 04.04.
3. Remeter cópia deste Relatório:

- 3.1 Ao Senhor Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território;
- 3.2 Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Coimbra;
- 3.3. Aos visados ouvidos em sede de contraditório.
4. Remeter cópia ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do art.º 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, 23 de novembro de 2023

A Juíza Conselheira Relatora

(Maria dos Anjos Capote)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos

(Helena Abreu Lopes)

(Ana Furtado)

DECLARAÇÃO DE VOTO

Voto o relatório, exceto quanto ao seguinte aspeto relativo à indicição de eventuais responsabilidades por infrações financeiras.

Considero que é possível a nomeação em regime de substituição em lugares não anteriormente providos, por esse entendimento ser compatível com a letra da lei e sistemática e teleologicamente mais correto e razoável. De facto, só assim se assegura a necessária continuidade do serviço público, tanto mais que os concursos de recrutamento de dirigentes pressupõem a definição de responsabilidades e perfis de competência, os quais decorrem necessariamente do previsto em diploma legal e mapa de pessoal.

No entanto, entendo que se deve manter a indicição por violação do requisito previsto na lei para a manutenção das nomeações feitas em regime de substituição, uma vez que não foram abertos os procedimentos de recrutamento por concurso no prazo legal.



Helena Abreu Lopes

Juíza Conselheira

Anexo 1 – Mapa de Responsabilidades Financeiras

Pontos do relatório	Descrição dos Factos	Normas Violadas	Valores	Responsáveis	Apuramento de Responsabilidade Financeira	
					Reintegratória:	Sancionatória:
Pontos III e 4.2. <i>supra</i> .	Nomeação em regime de substituição de um número elevado de titulares de cargos de direção intermédia, para cargos resultantes de reestruturações à orgânica municipal, ocorridas em 2014 e 2019, e que, portanto, não se encontravam anteriormente preenchidos, e em ultrapassagem do limite temporal legalmente imposto, prolongando-se desde 2014 até outubro de 2021.	Artigos 20.º, 21.º e 27.º, n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, e artigos 12.º e 19.º da Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto, que adapta aquela às Câmaras Municipais. Artigos 52.º, n.º 3, alínea a) da LEO e 5.º, n.º 5 da LCPA.	Artigo 65.º, n.º 2 da LOPTC.	Manuel Augusto Soares Machado, ex-PCM.	n.a.	Artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l), da LOPTC.
	Nomeação em regime de substituição de um número elevado de titulares de cargos de direção intermédia, para cargos resultantes da reestruturação à orgânica municipal, ocorrida em 2023, e que, portanto, não se encontravam anteriormente preenchidos, e em ultrapassagem do limite temporal legalmente imposto, prolongando-se desde outubro de 2021 até à data de realização da presente ARF.	Artigos 20.º, 21.º e 27.º, n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, e artigos 12.º e 19.º da Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto, que adapta aquela às Câmaras Municipais. Artigos 52.º, n.º 3, alínea a) da LEO e 5.º, n.º 5 da LCPA.	Artigo 65.º, n.º 2 da LOPTC.	José Manuel Monteiro de Carvalho e Silva, atual PCM.	n.a.	Artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l), da LOPTC.