

Auditoria ao Município do Funchal

RELATÓRIO DE AUDITORIA
DO TRIBUNAL DE CONTAS
N.º 7/2024-FS-SRMTC

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA



SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA



PROCESSO N.º 09/2023–AUD/FS

Auditoria ao Município do Funchal

RELATÓRIO DE AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS

N.º 7/2024-FS-SRMTC

12/setembro/2024



ÍNDICE

1. CARATERIZAÇÃO DA AÇÃO	3
1.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS	3
1.2. METODOLOGIA.....	5
1.3. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	6
1.4. CONDICIONANTES	7
1.5. ENQUADRAMENTO NORMATIVO E ORGANIZACIONAL	7
1.5.1. <i>QUADRO LEGAL APLICÁVEL</i>	7
1.5.2. <i>ESTRUTURA ORGÂNICA DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS</i>	10
1.6. AUDIÇÃO PRÉVIA DOS RESPONSÁVEIS	14
2. ANÁLISE JURÍDICO-FINANCEIRA	15
2.1. AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO.....	15
2.1.1. <i>PROCESSAMENTO DAS DESPESAS COM O PESSOAL</i>	15
2.1.2. <i>DESIGNAÇÃO DE DIRIGENTES EM REGIME DE SUBSTITUIÇÃO</i>	18
2.1.3. <i>ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES</i>	22
2.1.4. <i>PRESTAÇÃO DE TRABALHO SUPLEMENTAR</i>	27
2.2. DESIGNAÇÃO DE DIRIGENTES EM REGIME DE SUBSTITUIÇÃO	35
2.2.1. <i>O DIREITO APLICÁVEL E A RELEVANTE JURISPRUDÊNCIA DESTES TRIBUNAL DE CONTAS NESTA MATÉRIA</i>	35
2.2.2. <i>A FACTUALIDADE APURADA</i>	39
2.2.3. <i>SOBRE OS INDÍCIOS DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA E IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS</i>	57
2.3. ABONO POR TRABALHO SUPLEMENTAR AUFERIDO POR UMA DIRIGENTE	75
3. CONCLUSÕES	83
4. RECOMENDAÇÕES	85
5. DECISÃO	85
ANEXOS	89
I. ALEGAÇÕES PRODUZIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO	91
II – ESTRUTURA ORGÂNICA FLEXÍVEL A PARTIR DE 2022	151
III - CIRCUITO ASSOCIADO AO PROCESSAMENTO DAS DESPESAS COM O PESSOAL	153
IV – CIRCUITO RELATIVO À AUTORIZAÇÃO DA ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES.....	154
V – CIRCUITO RELATIVO À AUTORIZAÇÃO DO TRABALHO SUPLEMENTAR.....	155
VI – ABONOS PAGOS PELO TRABALHO SUPLEMENTAR REALIZADO NO PERÍODO DE 2018 A 2022, POR UNIDADE ORGÂNICA.....	156
VII - DIRIGENTES DESIGNADOS EM REGIME DE SUBSTITUIÇÃO	157
VIII – NOTA DE EMOLUMENTOS.....	163

FICHA TÉCNICA

Supervisão	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
Coordenação	
Gilberto Tomás	Auditor-Chefe
Equipa	
Rui Miguel Rodrigues	Auditor Verificador
Andreia Freitas	Auditora Verificadora
Cláudia Nunes	Auditora Verificadora

SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA/ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO
Art.º	Artigo
Cf.	Confrontar
DR	Diário da República
EPD	Estatuto do Pessoal Dirigente
<i>ex vi</i>	Por força de
fl(s).	Folha(s)
i.e.	Isto é
<i>In casu</i>	No caso vertente
JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
n.º(s)	Número(s)
NCI	Norma de Controlo Interno
SEPA	Single Euro Payments Area (Área Única de Pagamentos em Euros, em português)
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
p.	Página
pp.	Páginas
TContas	Tribunal de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico
UC	Unidade(s) de Conta
Vd.	Vide (veja-se)
v.g.	<i>verbi gratia</i> (por exemplo, em português)



1. CARATERIZAÇÃO DA AÇÃO

O presente documento consubstancia o resultado da *Auditoria ao Município do Funchal* prevista no Programa Anual de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para o ano de 2023, aprovado pelo plenário geral (PG) do Tribunal de Contas (TContas) na sessão de 15 de dezembro de 2022¹, auditoria que transitou para o Programa Anual de 2024².

1.1. Fundamento, âmbito e objetivos

A CRP e a lei em sentido amplo (artigo 112.º da CRP) estão sempre presentes na adoção e aplicação da nossa metodologia.

Com efeito, o Tribunal de Contas de Portugal, previsto nos artigos 209.º e 214.º da lei fundamental portuguesa, é o órgão jurisdicional de controlo externo das contas e das despesas públicas. O Tribunal de Contas português é o órgão jurisdicional supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, competindo-lhe, nomeadamente: a) dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social; b) dar parecer sobre as contas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira; c) efetivar a responsabilidade por infrações financeiras, nos termos da lei; d) exercer as demais competências que lhe forem atribuídas por lei (n.º 1 do artigo 214.º da CRP).

A lei ali referida é sobretudo a Lei n.º 98/97 (LOPTC).

Portanto, o Tribunal de Contas de Portugal, *previsto nos artigos 209.º n.º 1 e 214.º da CRP*, é o órgão jurisdicional de controlo e julgamento das finanças públicas de Portugal (cf. assim o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 787/2023).

A atividade própria deste tribunal supremo português não é, pois, a de uma instituição administrativa de controlo financeiro; é uma atividade de um verdadeiro tribunal previsto na lei fundamental portuguesa e, por isso, *implica também as tutelas jurídica e jurisdicional dos interesses presentes no concreto processo, seja este um processo contencioso ou materialmente jurisdicional, seja este um processo não contencioso* (formal e organicamente jurisdicional, que é o ponto de vista constitucional para efeitos da separação dos poderes estaduais e da natureza das decisões de cada um desses poderes e respetivos órgãos decisores) - cf. o *Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 787/2023*³.

¹ Através da Resolução n.º 7/2022, publicada no Diário da República (DR), 2.ª série, n.º 4, de 05 de janeiro de 2023, e no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira (JORAM), II série, n.º 238, de 22 de dezembro de 2022.

² Aprovado pelo plenário geral do Tribunal de Contas, reunido em 15 de dezembro de 2023, através da Resolução n.º 2/2023-PG, publicada no DR, 2.ª série, n.º 10, de 15 de janeiro de 2024, e no JORAM, II série, n.º 235, de 20 de dezembro de 2023.

³ Citando o TConst.:

- "Ao contrário do que o recorrente alega, quando considera que, no caso sub judice, o Tribunal de Contas não atuou nas suas vestes de órgão jurisdicional, mas antes como entidade suprema de controlo administrativo (...), o Tribunal de Contas não tem uma natureza híbrida (jurisdicional e administrativa), porquanto em qualquer das suas vertentes de competência material, o Tribunal de Contas é sempre um verdadeiro Tribunal";

E “nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira há secções do Tribunal de Contas com *competência plena em razão da matéria na respetiva região (...)*” (n.º 4 do artigo 214.º da CRP).

Inserindo-se no âmbito do controlo financeiro sucessivo realizado pelo Tribunal de Contas⁴, esta ação de controlo corporiza uma auditoria de conformidade ou legalidade direcionada para a avaliação do sistema de controlo interno e análise da legalidade e regularidade dos procedimentos instaurados e dos atos e contratos celebrados pelo Município do Funchal na área da gestão de recursos humanos e da despesa com o pessoal.

Com esta ação pretendeu-se analisar um conjunto de situações referenciadas em processos de denúncia submetidos à SRMTC⁵, com vista a comprovar se as mesmas ocorreram efetivamente e se continuam a verificar-se.

A fim de alcançar tal desiderato, definiram-se os seguintes objetivos operacionais:

- 1) Caracterizar a entidade objeto de auditoria e o quadro legal e regulamentar disciplinador da sua atividade;

- “Este erro de paralaxe genético necessariamente inquina as conclusões alcançadas por alguns autores que, por força do caráter não jurisdicional de algumas decisões (como as de aprovação dos relatórios de auditoria como aquele aqui em apreço) concluem erradamente – ressalvado o devido respeito – ter o Tribunal de Contas natureza também administrativa. Tal conclusão choca desde logo frontalmente com a opção constitucional acima já analisada, de conferir natureza de verdadeiro Tribunal ao Tribunal de Contas, para o exercício de todas as suas competências”;

- “(...) Ora, se assim é, duas conclusões têm necessariamente de ser retiradas: (i) não é por alguns dos poderes que exerce serem de natureza não jurisdicional que o Tribunal de Contas deixa de ser um Tribunal, constitucionalmente previsto; (ii) mesmo quando exerce poderes de natureza não jurisdicional, o Tribunal de Contas não deixa de estar a atuar na veste de Tribunal.”.

Logo, todas as suas decisões são *organicamente jurisdicionais* por assumida imposição constitucional (*ex vi* artigos 202.º ss, 209.º n.º 1 e 214.º n.ºs 1 e 4 da CRP).

Cf. ainda a **DECISÃO do Tribunal de Contas de 15-jan.-2024 no processo n.º 2/2023-RO-2ªS (subscrita por Paulo Pereira Gouveia)**:

“Afinal, (i) a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas e (ii) o aplicável CPC contêm todos os meios processuais para que, em qualquer processo do Tribunal de Contas de Portugal, haja tutela (organicamente) jurisdicional efetiva, uma vez que todos os processos de julgamento de contas, de auditoria e de contencioso do atual Tribunal de Contas de Portugal, com ou sem irrecorribilidades, são processos legalmente devidos, com contraditório e sempre decididos por juizes independentes num tribunal estadual previsto, concreta e expressamente, na CRP. E relembremos: como é consabido, nem sempre tem de haver duplo grau de jurisdição contra decisões em processos organicamente jurisdicionais e não sancionatórios, como são todos os processos de v.i.c., de v.e.c. e de auditoria deste órgão de soberania jurisdicional de Portugal”.

⁴ Nos termos do disposto nos artigos 50.º, n.º 1, e 55.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), aprovada pela Lei n.º 98/97 de 26 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015 de 9 de março e, posteriormente, alterada pelas Lei n.ºs 42/2016 de 28 de dezembro, 2/2020 de 31 de março, 27-A/2020 de 24 de julho, 12/2022 de 27 de junho e 56/2023 de 6 de outubro.

⁵ Nomeadamente, nos processos de denúncia n.ºs 6/2018, 11/2021 e 6/2022, nos quais foram identificadas situações que se enquadravam na competência material deste Tribunal, conforme o artigo 5.º da LOPTC, e que evidenciavam eventuais desconformidades.



- 2) Analisar as situações identificadas nas denúncias⁶, assim como solicitar os elementos que comprovem a sua ocorrência e informação que permita apreciar a sua legalidade e regularidade financeira;
- 3) Avaliar o sistema de controlo interno associado à despesa com o pessoal, bem como atestar a adequação e fiabilidade dos procedimentos adotados pelo Município na área da gestão de recursos humanos; e
- 4) Aferir sobre a legalidade e regularidade dos procedimentos, atos e contratos relativos à gestão de recursos humanos e às despesas com o pessoal.

O horizonte temporal cobriu a despesa com o pessoal realizada nos exercícios de 2018 a 2022, atendendo às datas dos factos denunciados e à conveniência de a análise incluir o último exercício económico encerrado.

1.2. Metodologia

O desenvolvimento dos trabalhos da auditoria, que compreendeu as fases de planeamento, execução, relato e contraditório, atendeu às normas previstas no “Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais”⁷, complementadas pelo “Manual de Auditoria e de Procedimentos do TC”, de 1999⁸, nas matérias que não colidam com as constantes naquele Manual, e pela “Norma de Auditoria Financeira do Tribunal de Contas”⁹, por via da qual se estabeleceram os objetivos, os requisitos gerais e os requisitos e considerações adicionais a observar pelos auditores na realização das auditorias financeiras.

Os trabalhos da auditoria consubstanciaram-se nos traçados no Plano Global de Auditoria e no Programa da Auditoria¹⁰, nomeadamente, na solicitação de elementos à entidade auditada, na realização de questionários, na conferência e análise dos documentos de suporte envolvidos nas diversas operações, com recurso a testes de procedimento, de conformidade, substantivos e analíticos, e na obtenção de documentos probatórios com vista à emissão de uma opinião ou juízo e conclusão, ponderada pelas evidências obtidas na entidade auditada e pelos elementos produzidos diretamente pela equipa de auditoria.

A elaboração do relato da auditoria respeitou as regras definidas no ponto 8.3. do “Manual de

⁶ Esta análise foi efetuada no âmbito do Estudo Preliminar em anexo ao Plano Global da Auditoria, aprovado por despacho do ora Juiz Conselheiro titular desta SRMTC em 29 de setembro de 2023.

⁷ Aprovado na reunião, em plenário ordinário da 2.ª Secção do TContas de 29 de setembro de 2016 e adotado por esta SRMTC pelo seu Despacho Regulamentar n.º 1/17-JC/SRMTC de 22 de fevereiro.

⁸ Aprovado pela Resolução n.º 2/99-2.ª Secção de 28 de janeiro e adotado pela SRMTC através do seu Despacho Regulamentar n.º 1/01-JC/SRMTC de 15 de novembro.

⁹ Aprovada em plenário da 2.ª Secção de 19 de outubro de 2022, aplicável às Secções Regionais por deliberação do Plenário Geral (não obstante o n.º 4 do artigo 214.º da CRP) de 28 de outubro de 2022. Esta norma aplicou-se, a título experimental, às auditorias financeiras que se iniciaram em ou após 01 de janeiro de 2023, e obrigatoriamente a partir de 1 de janeiro de 2024 (cf. os pontos 68 e 69 do referido documento).

¹⁰ Aprovados, respetivamente, pelos despachos do ora Juiz Conselheiro desta SRMTC de 29 de setembro de 2023 e de 17 de novembro de 2023, exarados nas Informações n.ºs 60/23-DAT-UAT 3 de 28 de setembro e 68/23-DAT-UAT 3 de 10 de novembro.

Auditoria e Princípios Fundamentais”, de acordo com o estabelecido pela alínea b) do n.º 3 do artigo 24.º do Regulamento do Tribunal de Contas¹¹.

Em matérias de Direito, a SRMTC leva muito a sério (i) as regras que resultam do artigo 80.º da LOPTC, (ii) as regras que resultam dos artigos 1.º a 10.º do Código Civil, (iii) as regras que resultam do Código de Procedimento Administrativo de 2015 e (iv) as regras que resultam dos artigos 3.º n.º 2, 18.º, 111.º, 202.º a 205.º, 209.º n.º 1, 214.º e 266.º da nossa lei fundamental.

1.3. Identificação dos responsáveis

Entre janeiro de 2018 e dezembro de 2022, a Câmara Municipal do Funchal (órgão executivo do Município do Funchal), tinha a seguinte composição:

Quadro 1 – Relação nominal dos membros da Câmara Municipal do Funchal entre 2018 e 2022

Titular	Cargo	Período de responsabilidade
Paulo Alexandre Nascimento Cafofo	Presidente	01/01/2018 a 31/05/2019
	Vice-Presidente	01/01/2018 a 02/06/2019
Miguel Sérgio Camacho Silva Gouveia	Presidente	03/06/2019 a 19/10/2021
	Vereador não permanente	20/10/2021 a 31/12/2022
Idalina Perestrelo Luís	Vereadora permanente	01/01/2018 a 02/06/2019
	Vice-Presidente	03/06/2019 a 19/10/2021
Rúben Dinarte Silva Abreu	Vereador permanente	04/06/2019 a 19/10/2021
	Vereador não permanente	20/10/2021 a 31/12/2022
Maria Madalena Caetano Sacramento Nunes	Vereadora permanente	01/01/2018 a 19/10/2021
Bruno Pereira Martins	Vereador permanente	01/01/2018 a 19/10/2021
João Pedro Mendonça Vieira	Vereador permanente	01/01/2018 a 13/10/2020
Elias Rodrigues Homem de Gouveia	Vereador não permanente	01/01/2018 a 19/11/2019
Joana Carolina Oliveira Silva	Vereadora não permanente	01/01/2018 a 19/10/2021
Jorge Miguel do Vale Fernandes	Vereador não permanente	01/01/2018 a 19/10/2021
Luís Miguel Castro Rosa	Vereador não permanente	04/10/2018 a 15/11/2019
Rubina Maria Branco Leal Vargas	Vereadora não permanente	01/01/2018 a 31/12/2019
Rui Miguel da Silva Barreto	Vereador não permanente	01/01/2018 a 25/09/2018
Paula Freitas Menezes	Vereadora não permanente	20/11/2019 a 19/10/2021
Ana Cristina Monteiro dos Santos	Vereadora não permanente	07/02/2019 a 10/12/2019
		01/11/2020 a 19/10/2021
Ana Rita Senusson V. M. O. Gonçalves	Vereadora não permanente	11/12/2019 a 31/12/2019
		16/01/2020 a 31/10/2020
		01/01/2021 a 19/10/2021
Dina Maria Gouveia Freitas Letra	Vereadora permanente	15/10/2020 a 19/10/2021

¹¹ Vide o Regulamento n.º 112/2018-PG de 24 de janeiro de 2018, publicado no DR, 2.ª série n.º 33, de 15 de fevereiro de 2018, alterado pela Resolução n.º 3/2021-PG de 24 de fevereiro, publicada no DR, 2.ª série, n.º 48, de 10 de março de 2021, pela Resolução n.º 2/2022-PG de 29 de março, publicada no DR, 2.ª série, n.º 68, de 6 de abril, e pela Resolução n.º 3/2023-PG de 15 de dezembro, publicada no DR, 2.ª série, n.º 5, de 8 de janeiro de 2024.



A.

Titular	Cargo	Período de responsabilidade
Nadina Cristina Gonçalves Pereira Mota	Vereadora não permanente	01/01/2021 a 19/10/2021
Pedro Miguel Bettencourt Calado	Presidente	20/10/2021 a 31/12/2022
Maria Cristina Andrade Pedra Costa	Vice-Presidente	20/10/2021 a 31/12/2022
Bruno Miguel Camacho Pereira	Vereador permanente	20/10/2021 a 31/12/2022
João José Nascimento Rodrigues	Vereador permanente	20/10/2021 a 31/12/2022
Margarida Maria Ferreira Diogo Dias Pocinho	Vereadora permanente	20/10/2021 a 14/03/2022
Nádia Micaela Gomes Coelho	Vereadora permanente	20/10/2021 a 31/12/2022
Cláudia Sofia Frazão Dias Ferreira	Vereadora não permanente	20/10/2021 a 31/12/2022
Vítor Hugo Rodrigues de Jesus	Vereador não permanente	20/10/2021 a 31/12/2022
Tânia Rubina Fernandes de Sousa	Vereadora não permanente	20/10/2021 a 24/10/2021 01/01/2022 a 31/12/2022
Micaela Gomes Camacho	Vereadora não permanente	25/10/2021 a 31/12/2022
Isabel Cristina Pereira da Costa Rodrigues	Vereadora permanente	07/04/2022 a 28/07/2022
Helena Maria Pereira Leal	Vereadora permanente	18/08/2022 a 31/12/2022

Fonte: Documentos com a relação de responsáveis constantes das prestações de contas¹².

1.4. Condicionantes

De um modo geral, realça-se a boa colaboração por parte dos responsáveis e colaboradores do Município do Funchal contactados, ainda que se tenha verificado por parte destes algumas falhas na apresentação da documentação e dos esclarecimentos solicitados¹³, o que lamentavelmente condicionou o adequado desenvolvimento desta ação de fiscalização organicamente jurisdicional.

1.5. Enquadramento normativo e organizacional

1.5.1. Quadro legal aplicável

As autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das respetivas populações, e compreendem, nas regiões autónomas, a existência de freguesias e municípios¹⁴.

O Município do Funchal aplica, desde 2020, o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de setembro¹⁵, que inclui as Normas de Contabilidade Pública.

¹² A data de início no cargo de Vereadora permanente Helena Maria Pereira Leal foi corrigida, uma vez que esteve presente na reunião do dia 18 de agosto de 2022 (cf. em <https://cmfdoc.funchal.pt/reunioes-de-camara/rc-atas.html#2022>).

¹³ Nomeadamente, o não envio de alguns documentos solicitados, conduzindo à necessidade de insistência, ou envio de informação incompleta, visto que alguns documentos digitalizados tinham páginas em falta.

¹⁴ Cf. os artigos 235.º, n.º 2, e 236º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa.

¹⁵ Alterado pelos Decretos-Lei n.º 85/2016 de 21 de dezembro e n.º 33/2018 de 15 de maio; regulamentado pela Portaria n.º 218/2016 de 9 de agosto.

Rege-se pelo Regime Jurídico das Autarquias Locais, das Entidades Intermunicipais e do Associativismo Autárquico aprovado e publicado pela Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro¹⁶, pela Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro¹⁷, que estabeleceu o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, bem como pelas normas ainda em vigor, constantes da Lei n.º 169/99 de 18 de setembro¹⁸, no que concerne à constituição, composição e funcionamento dos órgãos autárquicos.

No âmbito da promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, os municípios dispõem de um conjunto de atribuições legalmente definidas, nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 23.º do referido regime jurídico.

Neste contexto e ao abrigo do princípio da especialidade consagrado no artigo 45.º do mesmo diploma, os órgãos representativos dos municípios - câmara municipal (órgão executivo) e assembleia municipal (órgão deliberativo)¹⁹ - “(...) só podem deliberar no quadro das atribuições destas e no âmbito do exercício das suas competências, nos termos da lei”, devendo ainda o exercício das suas competências nortear-se pelos princípios previstos²⁰ naquele regime jurídico e no Código do Procedimento Administrativo, em especial os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos, assim como o da imparcialidade administrativa²¹.

Atendendo à área auditada, destacam-se as seguintes competências do presidente da câmara municipal, previstas nas alíneas g), h) e j) do n.º 1 e na alínea a) do n.º 2 do artigo 35.º do mencionado regime jurídico, sem prejuízo da distribuição de pelouros e funções nos vereadores em exercício de funções e da possibilidade de delegação e subdelegação de competências nos dirigentes^{22 e 23}:

- i) autorizar a realização das despesas orçamentadas até ao limite estipulado por lei ou por delegação da câmara municipal;

¹⁶ Retificada pelas Declarações de Retificação n.ºs 46-C/2013 de 01 de novembro e 50-A/2013 de 17 de novembro e alterada pelas Leis n.ºs 25/2015 de 30 de março, 69/2015 de 16 de julho, 7-A/2016 de 30 de março, 42/2016 de 28 de dezembro, 50/2018 de 16 de agosto, 66/2020 de 04 de novembro, 24-A/2022 de 23 de dezembro, 82/2023 de 29 de dezembro e, mais recentemente, pelo Decreto-Lei n.º 10/2024 de 8 de janeiro.

¹⁷ Retificada pela Declaração de Retificação n.º 46-B/2013 de 01 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto, retificada pela Declaração de Retificação n.º 35-A/2018 de 12 de outubro, e, posteriormente, alterada pelas Leis n.ºs 71/2018 de 31 de dezembro, 2/2020 de 31 de março, 66/2020 de 4 de novembro, 29/2023 de 4 de julho e 82/2023 de 29 de dezembro.

¹⁸ Alterada pelas Leis n.ºs 5-A/2002 de 11 de janeiro e 67/2007 de 31 de dezembro, pela Lei Orgânica n.º 1/2011 de 30 de novembro e pelas Leis n.ºs 75/2013 de 12 de setembro, 7-A/2016 de 30 de março, 71/2018 de 31 de dezembro, e 69/2021 de 20 de outubro. Este diploma foi parcialmente revogado pela Lei n.º 75/2023 de 12 de setembro.

¹⁹ Vd. o n.º 2 do artigo 5.º e os n.ºs 1 e 2 do artigo 6.º do regime jurídico aprovado pela Lei n.º 75/2013.

²⁰ Cf. o artigo 4.º do referido diploma.

²¹ Vd. os artigos 3.º, 4.º e 9.º do referido Código.

²² Cf. os artigos 36.º e 38.º do mesmo diploma.

²³ Em particular, no domínio da gestão e direção de recursos humanos, podem ser delegadas ou subdelegadas as seguintes competências: i) decidir em matéria de organização e horário de trabalho, tendo em conta as orientações superiormente fixadas, ii) autorizar a prestação de trabalho extraordinário e iii) assinar contratos de trabalho em funções públicas, entre outras (vd. as alíneas e), f) e g) do n.º 2 do referido artigo 38.º).



- ii) autorizar o pagamento das despesas realizadas;
- iii) submeter a norma de controlo interno à aprovação da câmara municipal e à apreciação e votação da assembleia municipal; e
- iv) decidir sobre todos os assuntos relacionados com a gestão e direção dos recursos humanos afetos aos serviços municipais.

Para além do supramencionado, a análise das evidências da auditoria teve ainda em consideração os seguintes diplomas²⁴:

- ✓ as Leis dos Orçamentos de Estado²⁵ que vigoraram no período temporal da ação;
- ✓ o Código do Trabalho aprovado pela Lei n.º 7/2009 de 12 de fevereiro, na sua redação atual;
- ✓ a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas aprovada e publicada em anexo à Lei n.º 35/2014 de 20 de junho e sucessivas alterações²⁶;
- ✓ o Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Central, Regional e Local do Estado aprovado pela Lei n.º 2/2004 de 15 de janeiro²⁷;
- ✓ a Lei n.º 49/2012 de 29 de agosto²⁸, que adaptou o Estatuto do Pessoal Dirigente à administração local;
- ✓ o Decreto-Lei n.º 57-B/84 de 20 de fevereiro²⁹, no que respeita à atribuição dos subsídios de refeição;
- ✓ o Código do Procedimento Administrativo³⁰;
- ✓ o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99 de 22 de fevereiro³¹;

²⁴ E demais disposições legais referidas ao longo deste documento.

²⁵ Designadamente, as Leis n.º 114/2017 de 29 de dezembro, n.º 71/2018 de 31 de dezembro, n.º 2/2020 de 31 de março (alterada pelas Leis n.º 13/2020 de 7 de maio, n.º 27-A/2020 de 24 de julho, e n.º 75-B/2020 de 31 de dezembro), n.º 75-B/2020 de 31 de dezembro (alterada pela Lei n.º 48/2021 de 23 de julho) e n.º 12/2022 de 27 de junho.

²⁶ Este diploma foi alterado pelas Leis n.ºs 82-B/2014 de 31 de dezembro, 84/2015 de 7 de agosto, 18/2016 de 20 de junho, 42/2016 de 28 de dezembro, 25/2017 de 30 de maio, 70/2017 de 14 de agosto, 73/2017 de 16 de agosto, 49/2018 de 14 de agosto e 71/2018 de 31 de Dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 6/2019 de 14 de Janeiro, pelas Leis n.ºs 79/2019 de 2 de setembro, 82/2019 de 2 de setembro e 2/2020 de 31 de março, pelos Decretos-Lei n.ºs 51/2022 de 26 de julho, 84-F/2022 de 16 de dezembro, 53/2023 de 5 de julho, 12/2024 de 10 de janeiro e 13/2024 de 10 de janeiro.

²⁷ Este diploma foi alterado e republicado pela Lei n.º 64/2011 de 22 de dezembro e alterado pelas Leis n.ºs 68/2013 de 29 de agosto e 128/2015 de 03 de setembro (adiante designado por Estatuto do Pessoal Dirigente). Mais recentemente, foi também alterado pelo Decreto-Lei n.º 12/2024 de 10 de janeiro com efeitos a partir de 01 de janeiro de 2025.

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

²⁹ Que estabeleceu o regime do subsídio de refeição a atribuir aos funcionários e agentes da administração central e local. Este diploma foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 70-A/2000 de 5 de maio.

³⁰ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015 de 7 de janeiro, alterado pela Lei n.º 72/2020 de 16 de novembro e pelo Decreto-Lei n.º 11/2023 de 10 de fevereiro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 7-A/2023 de 28 de fevereiro.

³¹ Alterado pela Lei n.º 162/99 de 14 de setembro, pelos Decretos-Lei n.ºs 315/2000 de 2 de dezembro e 84-A/2002 de 5 de abril, bem como pela Lei n.º 60-A/2005 de 30 de dezembro.

- ✓ a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso aprovada pela Lei n.º 8/2012 de 21 de fevereiro³²; e o Decreto-Lei n.º 127/2012 de 21 de junho³³.

1.5.2. Estrutura orgânica dos serviços municipais

A Assembleia Municipal do Funchal, reunida em sessão ordinária de 19 de dezembro de 2014, aprovou, sob proposta da Câmara Municipal do Funchal, a estrutura nuclear dos serviços municipais³⁴ e os demais preceitos inerentes à sua estrutura orgânica³⁵, a qual substituiu a anterior³⁶, expressamente revogando os documentos que lhe serviam de suporte³⁷.

Nessa sequência, na reunião realizada em 8 de janeiro de 2015, a Câmara Municipal do Funchal aprovou a sua estrutura flexível^{38 e 39}, passando o modelo de organização dos serviços municipais a compreender as seguintes unidades orgânicas nucleares e flexíveis: (i) o Gabinete de Apoio à Presidência; (ii) o Gabinete de Apoio à Vereação; (iii) o Departamento de Recursos Humanos e Modernização Administrativa (com a Divisão de Recursos Humanos, a Divisão de Atendimento e Administração e a Divisão de Sistemas de Informação); (iv) o Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial (integrando a Divisão de Contratação Pública e Aprovisionamento, a Divisão de Património e Controlo e a Divisão de Contabilidade e Finanças); (v) o Departamento de Infraestruturas e Equipamentos (compreendendo a Divisão de Obras Municipais e Conservação, a Divisão de Águas e Saneamento Básico, a Divisão de Edifícios e Equipamentos e a Divisão de Gestão de Frota); (vi) o Departamento de Ordenamento do Território (com a Divisão de Planeamento e Regeneração Urbana, a Divisão de Gestão Urbanística e a Divisão de Mobilidade e Trânsito); (vii) o Departamento de Ambiente (integrando a Divisão de Remoção de Resíduos e a Divisão de Limpeza Urbana); (viii) o Departamento de Ciência e de Recursos Naturais (compreendendo a Divisão de Jardins e Espaços Verdes Urbanos e a Divisão de Conservação da Natureza e Recursos Naturais); (ix) o Departamento de Educação e Qualidade de Vida (com a Divisão de Desenvolvimento Social e a Divisão de Juventude, Desporto e Envelhecimento Ativo); (x) o Departamento de Economia e Cultura (com a Divisão de Cultura e Turismo e a Unidade de Mercados); (xi) o Departamento Jurídico e de Fiscalização (integrando a Divisão Jurídica e a Divisão de Fiscalização Municipal); (xii) os

³² Alterada pelas Leis n.ºs 20/2012 de 14 de maio, 64/2012 de 20 de dezembro, 66-B/2012 de 31 de dezembro, e 22/2015 de 17 de março.

³³ Alterado pelas Leis n.ºs 64/2012 de 20 de dezembro e 66-B/2012 de 31 de dezembro, assim como pelo Decreto-Lei n.º 99/2015 de 02 de junho; que aprovou os procedimentos necessários à aplicação da Lei n.º 8/2012.

³⁴ Constitu(nda por departamentos municipais, dirigidos por dirigentes intermédios de 1.º grau (diretores de departamento).

³⁵ Cf. o Despacho n.º 1400/2015 do então Presidente da Câmara Municipal do Funchal, de 26 de janeiro de 2015, publicado no DR, 2.ª série, n.º 28, de 10 de fevereiro, que entrou em vigor no dia seguinte, a 11 de fevereiro de 2015, de acordo com o último parágrafo do referido despacho (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5.2_Despacho_1400_2015).

³⁶ Publicada através da Deliberação n.º 228/2013 da Câmara Municipal do Funchal, no DR, 2.ª série, n.º 19, de 28 de janeiro (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5.2_Delib_228_2013).

³⁷ Cf. o último parágrafo do Despacho n.º 1400/2015.

³⁸ Composta por unidades orgânicas flexíveis, dirigidas por dirigentes intermédios de 2.º grau (chefes de divisão municipal) e de dirigentes intermédios de 3.º grau (chefes de unidade).

³⁹ Vd. o Despacho n.º 1469/2015, do então Presidente da Câmara Municipal, publicado no DR, 2.ª série, n.º 29, de 11 de fevereiro de 2015, que entrou em vigor no dia seguinte (12 de fevereiro de 2015), consoante o artigo 15.º do anexo ao referido despacho (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5.2_Despacho_1469_2015).



Bombeiros Municipais com equiparação a departamento (com a Unidade de Bombeiros Municipais, equiparada a unidade orgânica chefiada por dirigente intermédio de 3.º grau); (xiii) o Serviço Municipal de Proteção Civil, equiparado a Departamento; (xiv) a Divisão de Estudos e Estratégia; (xv) a Unidade de Auditoria Interna; e (xvi) a Unidade de Democracia Participativa e Cidadania⁴⁰.

Os cargos dirigentes cessaram em consequência da criação destas novas unidades, tendo sido estabelecido que o provimento dos respetivos novos cargos de direção intermédia seria implementado faseadamente consoante as necessidades e conveniência de serviço⁴¹ e ⁴².

Posteriormente, esta nova estrutura orgânica sofreu as seguintes alterações:

- ✓ Em 2017, a Câmara Municipal do Funchal, na reunião de 1 de junho⁴³, modificou a estrutura orgânica flexível, tendo extinguido a Unidade de Mercados e criado a Divisão de Mercados, integrada no Departamento de Economia e Cultura. Alterou, ainda, a designação e as competências da Divisão de Contratação Pública e da Divisão de Aprovisionamento e Armazéns, ambas na dependência do Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial⁴⁴ e ⁴⁵;
- ✓ Ainda no mesmo ano, aquele órgão executivo municipal aprovou, em 27 de julho⁴⁶, a criação da Unidade de Segurança Higiene e Saúde no Trabalho dependente da Divisão de Recursos Humanos e integrada no Departamento de Recursos Humanos e Modernização Administrativa;
- ✓ No ano seguinte, o executivo camarário, na reunião de 3 de maio de 2018, extinguiu a Unidade de Bombeiros Municipais e criou a Unidade de Fiscalização, unidade flexível dependente da Divisão de Fiscalização Municipal e integrada no Departamento Jurídico e de Fiscalização⁴⁷;

⁴⁰ Estas três últimas unidades flexíveis eram dirigidas por um Chefe de Divisão diretamente dependente do Presidente da Câmara Municipal (cf. os pontos 11, 12 e 13 do artigo 9.º do modelo de organização publicado em anexo ao Despacho n.º 1469/2015).

⁴¹ Cf. os artigos 10.º e 11.º do novo modelo de organização.

⁴² Os cargos dirigentes definidos nesta nova estrutura orgânica, de diretor de departamento, de chefe de divisão e de chefe de unidade, respetivamente, correspondiam a cargos de direção intermédia de 1.º, 2.º e 3.º graus, de acordo com o artigo 5.º do modelo de organização dos serviços municipais em anexo ao Despacho n.º 1469/2015.

⁴³ Cf. o Despacho n.º 5793/2017, publicado no DR, 2.ª série, n.º 125, de 30 de junho (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5.2_Despacho_5793_2017).

⁴⁴ Cf. o n.º 3 do referido Despacho n.º 5793/2017.

⁴⁵ Não obstante a redação do Despacho n.º 5793/2017 referir que a modificação só consubstanciava uma alteração à designação das unidades pré-existentes, o facto é que deu origem a duas novas divisões: a Divisão de Aprovisionamento e Armazéns, que não figurava na estrutura orgânica flexível anterior e cujas competências pertenciam à então Divisão de Contratação Pública e Aprovisionamento; e a Divisão de Contratação Pública.

⁴⁶ Cf. o Despacho n.º 8689/2017, publicado no DR, 2.ª série, n.º 190, de 2 de outubro (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5.2_Despacho_8689_2017).

⁴⁷ Vd. o Despacho n.º 4888/2018 de 4 de maio, publicado no DR, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5.2_Despacho_4888_2018).

- ✓ Ainda em 2018⁴⁸, a estrutura orgânica flexível foi sujeita às seguintes alterações: (i) extinção da Divisão de Estudos e Estratégia, da Divisão de Gestão Urbanística, da Divisão de Planeamento e Regeneração Urbana⁴⁹, assim como da Divisão de Fiscalização Municipal e da Unidade de Fiscalização⁵⁰; e (ii) alteração das competências de algumas das unidades flexíveis⁵¹.

Na mesma reunião, o executivo camarário procedeu ainda à criação das seguintes unidades flexíveis:

- a) no Departamento Jurídico e de Fiscalização, da Divisão de Fiscalização, da Divisão de Fiscalização Técnica Urbanística, da Divisão de Licenciamentos e da Divisão de Contraordenações e Execuções;
- b) no âmbito do Departamento de Ordenamento do Território, da Divisão de Apreciação Urbanística, da Unidade de Gestão de Procedimentos Urbanísticos, da Divisão de Planeamento Urbano, da Divisão de Reabilitação Urbana e Projetos e da Divisão de Informação Geográfica;
- c) da Divisão de Educação integrada no Departamento de Educação e Qualidade de Vida;
- d) da Unidade do Bem-Estar Animal afeta ao Departamento de Ambiente; e
- e) no âmbito do Departamento de Ciência e de Recursos Naturais, da Divisão de Ciência e da Unidade do Parque Ecológico.

Ulteriormente, a Assembleia Municipal do Funchal, na sua sessão ordinária de 21 de setembro de 2018, sob proposta da Câmara Municipal do Funchal, alterou a Estrutura Orgânica dos Serviços do Município do Funchal, estabelecendo o número máximo de 50 unidades orgânicas flexíveis, correspondendo 40 a Divisões, dirigidas por titulares de cargos de direção intermédia de 2.º grau, e 10 a Unidades, dirigidas por titulares de cargos de direção intermédia de 3.º grau. Também fixou o número máximo de 45 subunidades orgânicas, com a designação de “Secção” e chefiadas por trabalhadores titulares da categoria de Coordenador Técnico, da carreira de Assistente Técnico⁵².

No ano seguinte, a estrutura orgânica nuclear, composta por um total de 12 unidade nucleares, passou também a integrar a Águas do Funchal, com equiparação a Departamento Municipal, por

⁴⁸ Em reunião da Câmara Municipal do Funchal ocorrida em 29 de novembro de 2018, conforme o Despacho n.º 12091/2018 de 4 de dezembro, publicado no DR, 2.ª série, n.º 241, de 14 de dezembro do mesmo ano (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5.2_Despacho_12091_2018).

⁴⁹ Estas duas últimas que se encontravam integradas no Departamento de Ordenamento do Território.

⁵⁰ Ambas no âmbito do Departamento Jurídico e de Fiscalização.

⁵¹ Designadamente da Divisão de Desenvolvimento Social e da Divisão de Juventude, Desporto e Envelhecimento Ativo, no âmbito do Departamento de Educação e Qualidade de Vida, bem como da Divisão de Jardins e Espaços Verdes Urbanos e da Divisão de Conservação da Natureza e Recursos Humanos, no âmbito do Departamento de Ciência e de Recursos Naturais.

⁵² Vd. os pontos 1 e 2 do Despacho n.º 10605/2018, publicado no DR, 2.ª série, n.º 220, de 15 de novembro (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5.2_Despacho_10605_2018).

deliberação da Assembleia Municipal, na sua sessão ordinária de 6 de março de 2019⁵³. Nessa mesma sessão, as competências do Departamento de Infraestruturas e Equipamentos e do Departamento de Ordenamento do Território foram alteradas.

Ainda em 2019, a estrutura orgânica flexível foi objeto de alteração⁵⁴, tendo sido extinta a Divisão de Águas e Saneamento Básico (unidade flexível que se encontrava integrada no Departamento de Infraestruturas e Equipamentos) e alteradas as competências de várias unidades⁵⁵. Foi também aprovada a criação das seguintes divisões e unidades:

1. do Centro Integrado de Gestão Municipal Autónoma e da Unidade de Remunerações e Gestão Processual, ambas afetas ao Departamento de Recursos Humanos e Modernização Administrativa;
2. da Divisão de Receitas e Financiamento, da Unidade de Financiamentos Consignados e da Unidade de Gestão de Contratos, no âmbito do Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial;
3. da Divisão de Estudos e Projetos, integrada no Departamento de Infraestruturas e Equipamentos;
4. da Divisão de Planeamento, Controlo e Inovação, da Unidade de Avaliação e Eficiência, da Divisão de Distribuição de Água, da Divisão de Águas Residuais Urbanas e da Divisão Comercial e Administrativa, todas no âmbito das Águas do Funchal; e
5. do Gabinete de Comunicação e Protocolo.

Mais recentemente, no ano de 2022, ocorreu uma reestruturação⁵⁶ do modelo de organização interna e estrutura nuclear dos serviços do Município do Funchal⁵⁷. Nestes termos, a Câmara

⁵³ Cf. o Despacho n.º 3931/2019, publicado no DR, 2.ª série, n.º 69, de 8 de abril. Note-se que, de acordo com o ponto II deste despacho, a estrutura nuclear passou a compreender o Departamento de Recursos Humanos e Modernização Administrativa, o Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial, o Departamento de Infraestruturas e Equipamentos, o Departamento de Ordenamento do Território, o Departamento de Ambiente, o Departamento de Ciências e de Recursos Naturais, o Departamento de Educação e Qualidade de Vida, o Departamento de Economia e Cultura, o Departamento Jurídico e de Fiscalização, a Águas do Funchal, o Serviço Municipal de Proteção Civil e os Bombeiros Sapadores do Funchal (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5.2_Despacho_3931_2019).

⁵⁴ Em reunião da Câmara Municipal do Funchal de 27 de junho de 2019 [vd. o Despacho n.º 7866/2019, publicado no DR, 2.ª série, n.º 170, de 5 de setembro (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5.2_Despacho_7866_2019)].

⁵⁵ Designadamente da Divisão de Atendimento e Administração, passando esta a designar-se Loja do Município, da Divisão de Património e Controlo, que passou a denominar-se de Divisão de Orçamento e Controlo, da Divisão de Contabilidade e Finanças, cuja designação foi modificada para Divisão de Contabilidade, da Divisão de Obras Municipais e Conservação, que passou a ser identificada como Divisão de Arruamentos e Espaço Público Municipal, e da Divisão de Cultura e Turismo.

⁵⁶ Aprovada pela Assembleia Municipal do Funchal, em sessão realizada a 23 de fevereiro de 2022, sob proposta da Câmara Municipal do Funchal, datada de 10 de fevereiro [vd. a Deliberação n.º 315/2022, publicada no DR, 2.ª série, n.º 50, de 11 de março (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5.2_Delib_315_2022)], tendo ficado expressamente revogada a anterior estrutura nuclear.

⁵⁷ Composta por 17 departamentos municipais (ou equiparados), dirigidos por titulares de cargos de direção intermédia de 1.º grau, e pelo Corpo de Bombeiros Sapadores do Funchal, com o cargo de comandante; pelo máximo de 80 unidades orgânicas flexíveis, correspondendo 60 a divisões, dirigidas por titulares de cargos de direção intermédia de

Municipal do Funchal, em reunião realizada a 10 de março de 2022, dentro dos limites definidos pela Assembleia Municipal, aprovou a criação de 67 unidades orgânicas flexíveis⁵⁸, revogando a anterior estrutura flexível dos serviços do Município do Funchal e adotando a que consta do Anexo II a este documento.

1.6. Audição Prévia dos Responsáveis

Em cumprimento do princípio do contraditório, consagrado no artigo 13.º da LOPTC, procedeu-se à audição prévia:

- a) dos indiciados responsáveis pelos ilícitos financeiros constantes do subponto 2.2.2., a saber, o ex-Presidente da Câmara Municipal do Funchal Paulo Alexandre Nascimento Cafôfo, o ex-Presidente da Câmara Municipal do Funchal Miguel Sérgio Camacho Silva Gouveia, os ex-Vereadores com o pelouro dos recursos humanos Maria Madalena Caetano Sacramento Nunes e Rúben Dinarte Silva Abreu e a ex-Vice-Presidente da Câmara Municipal do Funchal Maria Cristina Andrade Pedra Costa⁵⁹;
- b) do ex-Diretor do Departamento do Ambiente, Vítor Manuel Jordão Soares e do ex-Chefe da Divisão de Recursos Humanos Nuno Miguel Figueira Ribeiro Pereira, assim como do Diretor do Departamento do Ambiente Nelson Jesus Rodrigues Bettencourt, e do Diretor do Departamento de Recursos Humanos João Trindade Pereira Neto, face ao descrito no ponto 2.3. deste documento⁶⁰;
- c) Da atual Presidente da Câmara Municipal do Funchal para se pronunciar em representação da entidade auditada⁶¹.

No termo do prazo concedido para o efeito, vieram apresentar pronúncia ou alegações, de forma conjunta, Maria Madalena Caetano Sacramento Nunes, Miguel Sérgio Camacho Silva Gouveia, Rúben Dinarte Silva Abreu e Paulo Alexandre Nascimento Cafôfo⁶².

Exerceram ainda o direito de audição prévia o ex-Chefe da Divisão de Recursos Humanos Nuno Miguel Figueira Ribeiro Pereira, o Diretor do Departamento de Recursos Humanos João Trindade Pereira Neto e a ex-Vice-Presidente e atual Presidente da Câmara Municipal do Funchal Maria Cristina Andrade Pedra Costa⁶³.

2.º grau, e 20 unidades, dirigidas por titulares de cargos de direção intermédia de 3.º grau; e pelo máximo de 45 subunidades orgânicas, com a designação de Secção e coordenadas por um Coordenador Técnico.

⁵⁸ Cf. a Deliberação n.º 402/2022, publicada no DR, 2.ª série, n.º 63, de 30 de março (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5.2_Delib_402_2022).

⁵⁹ Cf. os ofícios com os registos de saída n.ºs 1969/2024, 1971/2024, 1972/2024, 1975/2024 e 1976/2024, todos de 3 de junho (fls. 341 a 342, 345 a 350 e 355 a 363 da Pasta do Processo).

⁶⁰ Cf. os ofícios com os registos de saída n.ºs 1970/2024, 1973/2024, 1974/2024 e 1977/2024, todos de 3 de junho (fls. 343 a 344, 351 a 354 e 364 a 365 da Pasta do Processo).

⁶¹ Cf. o suprarreferido ofício n.º 1969/2024.

⁶² Cf. o requerimento remetido em 8 de julho do corrente ano pela Mandatária Lúcia Quintal, com o registo de entrada nesta Secção Regional sob o n.º 1658/2024, 9 de julho (de fls. 430 a 460 da Pasta do Processo).

⁶³ Respetivamente, conforme os ofícios com os registos de entrada n.ºs 1467/2024, de 18 de junho, 1470/2024, de 18 de junho, e 1490/2024, de 20 de junho (de fls. 393 a 429 da Pasta do Processo).

As alegações apresentadas foram apreciadas e tidas em consideração ao longo do presente documento, designadamente através da sua transcrição e inserção nos pontos pertinentes em simultâneo com a sua análise.

2. ANÁLISE JURÍDICO-FINANCEIRA

2.1. AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

A auditoria incluiu a avaliação do sistema de controlo interno associado à despesa com o pessoal e à gestão de recursos humanos, tendo em vista atestar a adequação e fiabilidade dos procedimentos adotados na área da autorização, processamento e pagamento desta categoria de despesas. Nesse sentido, procedeu-se ao levantamento do circuito de controlo interno associado às áreas a auditar e à análise das normas de controlo implementadas.

Atendendo aos riscos emergentes das denúncias remetidas a este Tribunal, procurou-se ainda verificar se se encontravam instaurados mecanismos que:

- Garantam o cumprimento da legislação aplicável à designação de dirigentes em regime de substituição;
- Assegurem a existência de autorização para a realização do trabalho suplementar, assim como o cumprimento da legislação aplicável ao pagamento do correspondente abono por trabalho suplementar;
- Asseverem que a acumulação de funções pelos vários trabalhadores do Município é devidamente autorizada e previnam situações de acumulação de funções que não tenham sido autorizadas de acordo com as normas legais aplicáveis; e
- Acautelem o recurso excessivo ao trabalho suplementar, como forma de suprir as necessidades permanentes dos serviços, bem como a falta de fundamentação ou de autorização para a realização desse trabalho.

Apresenta-se seguidamente o resultado da análise efetuada aos circuitos relevantes implementados no Município do Funchal.

2.1.1. Processamento das despesas com o pessoal

A Norma de Controlo Interno, em vigor no período de 2018 a 2022, datava de 7 de outubro de 2004, encontrando-se desajustada face ao quadro normativo em vigor e ao Modelo de Organização Interna e Estrutura Flexível dos Serviços do Município.

Só em 17 de agosto de 2023 (já depois de terem sido iniciados os trabalhos desta auditoria) é que a Câmara Municipal do Funchal aprovou a atualização da referida Norma⁶⁴.

⁶⁴ A elaboração desta Norma de Controlo Interno foi contratada a uma empresa externa à entidade.

Em conformidade com o estatuído na alínea d) do n.º 1 do artigo 46.º da Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro, na sua redação vigente, que aprovou o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, anualmente, a Câmara Municipal do Funchal aprova também uma Norma de Execução Orçamental, na qual são estabelecidas as regras e os procedimentos complementares aplicáveis à sua execução orçamental.

O circuito que se encontra em vigor na área da despesa com o pessoal, e que consta do Anexo III, tem por base as suprarreferidas normas.

Os registos de cabimento e de compromisso das despesas certas e permanentes são realizados no início do ano, pelo Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial⁶⁵, tendo por base uma informação elaborada pelo departamento com competência na gestão dos recursos humanos, sujeita a autorização pelo Vereador com o pelouro financeiro. Durante o ano, aquando do processamento mensal dos vencimentos, esses registos poderão ser ajustados em função dos valores estimados para cada rubrica da Despesa com o Pessoal.

Cabe também ao serviço que processa os vencimentos⁶⁶ aferir se a dotação é suficiente e, quando necessário, solicitar ao Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial o reforço da dotação orçamental das respetivas rubricas da despesa.

Como **aspeto positivo**, salienta-se o facto de as despesas com o pessoal estarem devidamente documentadas e autorizadas. As ordens de pagamento, que englobam a totalidade das despesas mensais com o pessoal, são autorizadas pelo membro do órgão executivo municipal que detém o pelouro das finanças, estando acompanhadas pelos respetivos mapas resumo mensais, assinados pelo chefe da Divisão de Gestão de Recursos Humanos e, a partir de julho de 2022, pelo diretor do Departamento de Recursos Humanos, assim como pelos membros do executivo camarário com os pelouros dos recursos humanos e das finanças⁶⁷.

Os processamentos mensais das remunerações e outros abonos são conferidos antes de serem pagos, de modo a acautelar a exatidão dos mesmos e o cumprimento das normas legalmente aplicáveis, sendo sempre confirmada a existência da correspondente dotação orçamental e a realização dos registos de cabimento e de compromisso.

Acresce ainda que, na atualização da Norma de Controlo Interno de 17 de agosto de 2023, está expressamente contemplada a segregação das tarefas de processamento e de pagamento de

⁶⁵ O “planeamento e controlo dos compromissos de despesa, assim como a execução dos cabimentos orçamentais necessários” são tarefas a cargo da Divisão de Orçamento e Controlo, unidade orgânica afeta ao Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial [vd. a alínea e) do subponto 3.1. do título III do anexo I à antes referida Deliberação n.º 402/2022, que aprovou a estrutura flexível dos serviços em vigor (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5.2_Delib_402_2022)].

⁶⁶ Esta tarefa cabe à Unidade de Remunerações, Recrutamento e Formação (integrada no Departamento de Recursos Humanos), de acordo com a alínea a) do subponto 2.2. do título III do anexo I à Deliberação.

⁶⁷ Após 25 de outubro de 2021, ambos os pelouros passaram a pertencer à então Vice-Presidente da Câmara Municipal do Funchal, conforme o despacho de distribuição de pelouros [cf. o Edital n.º 545/2021 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.1_Deleg_Comp_Dist_Pelouros_Executivo 2018_2022_Distribuição Pelouros_Edital_545_2021)] e o despacho de delegação e subdelegação de competências também daquela data, publicitado através do Edital n.º 546/2021, ambos do ex-Presidente da Câmara Municipal do Funchal (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.1_Deleg_Comp_Dist_Pelouros_Executivo 2018_2022_Delegação subdelegação-Vereadores_Edital_546_2021).



vencimentos. De modo a garantir essa segregação, o processamento mensal é conferido por um trabalhador que não tenha intervindo nele (cf. o ponto 12, subponto 12.4, parágrafo 390) e pelo chefe da Unidade de Remunerações, Recrutamento e Formação. O pagamento das remunerações é realizado pelo Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial (cf. o ponto 6, subponto 6.5, parágrafo 156).

Como **aspecto negativo**, realça-se o facto de estarem em prática procedimentos que divergem dos previstos na referida Norma de Controlo Interno:

- a) Ao contrário do estabelecido no parágrafo 395 do subponto 12.4 da Norma, as folhas de vencimento não estavam assinadas por um dos trabalhadores do serviço com competência na gestão de recursos humanos, pelo respetivo dirigente e pelo membro do órgão executivo municipal com o pelouro dos recursos humanos. Embora essas folhas de vencimento contivessem um campo destinado às assinaturas do chefe da Divisão de Recursos Humanos e do Presidente da Câmara, esse campo não estava preenchido.
- b) Embora estivessem instituídos internamente fluxos que asseguram o controlo das assiduidades, a falta do manual de procedimentos impede que seja dado cumprimento ao previsto no subponto 12.8 da Norma (cf. o parágrafo 408), segundo o qual o controlo de assiduidade dos trabalhadores deveria ser efetuado de acordo com o manual de procedimentos elaborado pelo serviço com competência na área dos recursos humanos.
- c) Apesar da tarefa de geração dos mapas e listagens finais de suporte ao processamento das remunerações e dos descontos em vencimentos⁶⁸ estar atribuída à Unidade de Remunerações, Recrutamento e Formação⁶⁹, ela era assegurada pela Divisão de Sistemas de Informação (atualmente pertencente ao Departamento de Sistemas de Informação e Novas Tecnologias⁷⁰).

É também esse serviço de informática que confirma se existe dotação suficiente (no orçamento) para proceder ao processamento mensal, que emite os recibos de vencimento e que os envia ao trabalhador (caso estes sejam enviados por *e-mail*⁷¹), apesar da Norma de Controlo Interno referir que essas tarefas seriam realizadas pelo serviço com

⁶⁸ Designadamente, os mapas resumo mensais, os mapas de bancos (com os valores a creditar pelas entidades bancárias), as folhas de vencimento e os mapas de retenções e descontos em vencimentos. As ordens de pagamento também eram emitidas por este Departamento, embora fossem impressas no Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial.

⁶⁹ Cf. as alíneas a) e b) do subponto 2.2. do ponto 2 do título III do anexo I à Deliberação n.º 402/2022 de 14 de março assim como o subponto 6.4, parágrafos 148, 149 e 151, da Norma de Controlo Interno atualmente em vigor.

⁷⁰ Note-se que a Divisão de Sistemas de Informação, até março de 2022, estava dependente do Departamento de Recursos Humanos e Modernização Administrativa [cf. o Despacho n.º 7866/2019, publicado no DR, 2.ª série, n.º 170, de 5 de setembro (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5.2_Despacho_7866_2019)]. Esta Divisão só passou para a dependência do Departamento de Sistemas de Informação e Novas Tecnologias pela Deliberação n.º 402/2022, publicado no DR, 2.ª série, n.º 63, de 30 de março, que entrou em vigor a 31/03/2022 (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5.2_Delib_402_2022).

⁷¹ Existem alguns trabalhadores que recebem os recibos de vencimento em papel, os quais são remetidos pelo Departamento de Recursos Humanos.

responsabilidade pela gestão de recursos humanos (cf. o subponto 6.4, parágrafo 147, e o subponto 12.4, parágrafo 398).

Os ficheiros SEPA⁷², contendo as ordens de transferência para as contas bancárias dos trabalhadores, também eram emitidos pela Divisão de Sistemas de Informação no mesmo momento que os mapas suprarreferidos, em vez de o serem pela Tesouraria, embora, depois de gerados, estes ficheiros fiquem a aguardar a autorização do pagamento (concedida na ordem de pagamento) para serem enviados aos bancos.

2.1.2. Designação de dirigentes em regime de substituição

A designação em regime de substituição para o exercício de funções inerentes a cargos de direção é legalmente possível nas situações de ausência ou impedimento do respetivo titular, quando se preveja que esses condicionalismos persistam por mais de 60 dias, ou em caso de vacatura do lugar⁷³.

Essa designação cessa, respetivamente, na data em que o titular retome funções ou obrigatoriamente no prazo máximo de 90 dias sobre a data da vacatura do lugar, salvo se estiver em curso procedimento tendente à designação de novo titular, conforme o disposto no n.º 3 do referido artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente. E, neste caso, cessa imperativamente se, no prazo de 45 dias após a entrega pelo júri da proposta de designação, não houver lugar à designação, nos termos do n.º 4 do mesmo artigo.

A nomeação de dirigentes em regime de substituição é uma prática recorrente no Município do Funchal, mas os procedimentos adotados nesta área da gestão de recursos humanos não se encontram contemplados na Norma de Controlo Interno atualmente em vigor ou noutras Informações ou Manuais que versem sobre o sistema de controlo interno.

De acordo com os elementos disponibilizados, também nunca foi solicitada qualquer informação interna ou parecer jurídico⁷⁴ relativo a esta matéria.

⁷² A SEPA (*Single Euro Payments Area*, em inglês, ou Área Única de Pagamentos em Euros, em português) é um sistema europeu que permite aos utilizadores do sistema bancário – empresas, organismos da Administração Pública e outros agentes económicos – efetuar e receber pagamentos utilizando uma única conta bancária e tendo por base as mesmas regras, direitos e obrigações, abrangendo todos os Estados-Membros da União Europeia e outros Estados europeus aderentes. Os bancos destes países disponibilizam serviços de envio de ficheiros SEPA, nos quais pode ser reunido um conjunto de ordens de transferência para várias entidades, numa única operação.

⁷³ Cf. o n.º 1 do artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente, aplicável por força do artigo 2.º da Lei n.º 49/2012 de 29 de agosto, que procedeu à sua adaptação à administração local. Este regime encontra-se analisado mais em pormenor no ponto 2.2.1. deste documento.

⁷⁴ Com exceção do parecer emitido pela Direção Regional da Administração Pública e Modernização Administrativa, comunicado ao município em 04 de novembro de 2015, relativo às seguintes duas situações, em concreto, (i) a dirigente em substituição designada para a Divisão de Património e Controlo, que cessou o exercício de funções dirigentes depois de passados 90 dias a contar de 12 de fevereiro de 2015, na sequência do pedido de mobilidade para outra entidade, e (ii) o substituto que exercia funções dirigentes no Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial, que iria cessar funções após 90 dias sobre a entrada em vigor da estrutura orgânica.



A designação é realizada por despacho do membro do órgão executivo com responsabilidade na área da gestão de recursos humanos⁷⁵, no qual consta uma apreciação genérica sobre o cumprimento dos requisitos legalmente exigidos para o provimento do cargo⁷⁶, bem como sobre a observância da ordem de substituição fixada no artigo 19.º da Lei n.º 49/2012 de 29 de agosto⁷⁷.

No entanto, duas das designações em regime de substituição ocorridas em novembro de 2021 e janeiro de 2022⁷⁸ foram precedidas de uma informação (denominada de “*proposta de designação em regime de substituição*”), na qual o membro do executivo com competência na área do serviço onde foi designado o dirigente atestou o cumprimento dos requisitos legais e da respetiva ordem de substituição.

Depois de proferido, o despacho é remetido ao Departamento de Recursos Humanos, para que seja processado o vencimento devido pelo exercício do cargo em regime de substituição⁷⁹ a partir da data da sua produção de efeitos.

A autorização para o processamento dos vencimentos aos dirigentes designados em regime de substituição é uma competência do Vereador com o pelouro dos recursos humanos⁸⁰, sendo a mesma concedida através da aposição da sua assinatura no mapa resumo que acompanha a ordem de pagamento mensal, contendo todas as remunerações e descontos em vencimentos por rubrica orçamental.

Analisados os despachos emitidos entre 2018 e 2021, constatou-se que a grande maioria deles⁸¹ referem incorretamente que as substituições cessavam “(...) *passados 90 dias sobre a data de produção de efeitos* (...)” dos mesmos, contrariando a letra da lei, mais precisamente o n.º 3 do artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente, que expressamente estatui que esse prazo é contado a partir da data da vacatura do lugar.

Acresce que não existem indícios de que o membro do órgão executivo que procedeu às designações procurou acautelar que as substituições não excediam o limite legalmente definido.

⁷⁵ Antes de 4 de junho de 2019, o pelouro dos recursos humanos pertencia à ex-Vereadora Maria Madalena Caetano Sacramento Nunes, tendo passado a pertencer ao ex-Vereador Rúben Dinarte Silva Abreu, após essa data e à ex-Vice-Presidente Maria Cristina Andrade Pedra Costa, a partir de 25 de outubro de 2021 [cf. os despachos de delegação e subdelegação de competências do Presidente nos Vereadores, de 23 de outubro de 2017, de 7 de junho de 2019, de 25 de outubro de 2021 e de 7 de abril de 2022 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.1_Deleg_Comp_Dist_Pelouros_ Executivo 2018_2022_Delegação subdelegação-Vereadores)].

⁷⁶ Cf. os artigos 11.º e 12.º da Lei n.º 49/2012 e os artigos 18.º e 20.º da Lei n.º 2/2004.

⁷⁷ Nos casos em que o trabalhador designado pertence a outra entidade pública, também é previamente obtida a informação ou o despacho do serviço de origem, consentindo ou concedendo a autorização para a designação como dirigente no Município do Funchal.

⁷⁸ Para o Departamento de Ordenamento do Território e Departamento de Ambiente, respetivamente.

⁷⁹ Os dirigentes podem optar pela remuneração do lugar de origem, nos termos do n.º 3 do artigo 31.º da referida Lei n.º 2/2004.

⁸⁰ Cf. os supracitados despachos de delegação de competências.

⁸¹ Cf. os despachos constantes do Volume I da pasta da documentação de suporte, de fls. 163 a 242.

Como não era habitual ser emitido um despacho determinando o termo da designação em regime de substituição⁸², os serviços continuavam a processar a remuneração⁸³ para além do prazo máximo legalmente admitido.

O atual diretor do Departamento de Recursos Humanos justificou⁸⁴ a este respeito que, por se tratar de uma prática instaurada no Município há muitos anos, os funcionários e dirigentes dos serviços com competência na área da gestão de recursos humanos assumem que a mesma está de acordo com a lei, e por isso, não realizam qualquer acompanhamento ou controlo da duração da nomeação. Em regra, o processamento das remunerações só é interrompido quando é comunicada a nomeação de outro dirigente para o cargo ou quando, por algum motivo, essa designação é cessada.

Como os procedimentos concursais para o provimento dos cargos costumavam tardar a ser abertos, a maioria das designações em regime de substituição ultrapassaram o prazo de duração legalmente estabelecido, situação que pode indiciar a prática de infrações financeiras por estar em causa o processamento ilegal de vencimentos, conforme melhor detalhado no ponto 2.2. deste documento.

Em sede de contraditório⁸⁵, o ex-Chefe da Divisão de Recursos Humanos contextualizou que “[a] indefinição política e o constante confronto na Assembleia Municipal, bem como algumas diferenças de opinião entre vereadores e dirigentes afetos ao partido da oposição, direta ou indiretamente, vieram dificultar algumas das nomeações e designações em substituição e, subsequentemente, a definição dos júris para os procedimentos concursais destinados à ocupação de cargos dirigentes”.

Acrescentou que “[o] facto de terem ocorrido 6 alterações orgânicas, algumas delas preparadas com muito pouco pré-aviso e com uma abrangência quase total, no que toca à orgânica da CMF, devem sugerir, mesmo para quem não o vivenciou, um clima de alguma desorganização, quanto à preparação dos procedimentos concursais para ocupação dos cargos dirigentes vagos após a reestruturação orgânica”.

E, que “(...) importava propor júris que tivessem experiência e fossem reconhecidos na área em questão”, sendo que “(...) era preciso que estes estivessem disponíveis ou que lhes fosse autorizada a colaboração dos seus empregadores públicos (algumas vezes recusada)”. Deste modo, “[v]erificava-se assim a tendência para designar em substituição ou finalizar os procedimentos referentes aos cargos de direção intermédia de 1.º grau, antes de avançar para os procedimentos tendentes aos cargos de direção intermédia de 2.º e 3.º grau, verificando-se não raras vezes atrasos na definição dos júris pela verificação e alterações nas propostas de júris elaboradas pela Divisão de Recursos Humanos”.

Referiu que “[f]ruto das reestruturações orgânicas sucessivas e de grande monta, no que diz respeito ao número de unidades orgânicas afetadas, muitos cargos intermédios de 1.º grau foram designados em substituição tardiamente, o que por sua vez atrasava a sua nomeação para o júri do procedimento para o cargo de direção intermédia de 2.º grau da sua área de atuação, ou até de outra

⁸² Só era emitido despacho em casos excecionais (existiram só 3 casos, neste período), nomeadamente, quando o dirigente designado requeria a cessação dessa designação.

⁸³ Excecionam-se os casos em que o trabalhador optou pela remuneração do lugar de origem.

⁸⁴ No âmbito do questionário aplicado no decurso dos trabalhos de campo.

⁸⁵ Cf. o ofício com o registo de entrada nesta Secção Regional sob o n.º 1467/2024, de 18 de junho (CD_Processo_Respostas_Contraditorio).



área limítrofe”, ressaltando “(...) que é normal, em toda a administração pública, que o dirigente afeto ao cargo de direção intermédia de 1º grau faça parte do júri para ocupação dos cargos de direção intermédia de grau hierárquico inferior, dentro da sua área”.

Mencionou, ainda, que “[n]as Autarquias Locais, o procedimento tendente à abertura dos procedimentos concursais para ocupação de cargos dirigentes compreende alguns pró-formas que condicionam sobremaneira a abertura destes procedimentos no prazo de 90 dias, como sendo o envio dos júris dos procedimentos para aprovação em reunião de Câmara e o posterior envio à Assembleia Municipal, sendo que estes passos exigem alguma antecedência (uma semana no envio para reunião de Câmara e quinze dias no envio para a Assembleia Municipal) e devem ser pensados já no momento da alteração orgânica”, porque “[a] aprovação dos júris propostos é competência da Assembleia Municipal, a qual ocorre normalmente de 3 em 3 meses”.

Em suma, aludiu que “(...) a abertura de procedimentos concursais para ocupação de cargos dirigentes, em tempo, depende da sua publicação, o que nem sempre foi possível, conforme se tentou esclarecer”, sendo que “[e]m alterações orgânicas com algum peso, em número e em impacto no funcionamento dos serviços, não se pode deixar órfãos as direções de serviços e divisões, sob pena de [se] perder o próprio propósito da gestão do bem público e a qualidade do serviço prestado aos munícipes e utentes”.

Além disso, “(...) estas alterações têm repercussões no funcionamento dos serviços cujas competências giram em torno dos próprios procedimentos em causa, nomeadamente, Recursos Humanos e Gestão Financeira. Junte-se a isto uma gritante falta de pessoal, a dificuldade em ver aprovados os júris dos procedimentos, a consulta a entidades externas de modo a cumprir-se a exigência de um júri com conhecimentos e provas dadas nas áreas a concurso e os prazos para envio para reunião de Câmara e Assembleia Municipal e logo se chegará à conclusão de que 90 dias passam rapidamente”.

Por último, ressaltou que “(...) em momento algum se pretendeu lesar o erário público ou deturpar as regras da nomeação de cargos dirigentes, sendo que os atrasos verificados advieram do volume de trabalho à data e de algumas lacunas no planeamento prévio às alterações orgânicas que originavam a necessidade de ocupar esses mesmos cargos de direção”.

A contextualização fornecida reforça a conclusão de que não estava instituído um mecanismo de controlo interno que assegurasse o cumprimento do disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente, e que a área em análise comportava um **risco elevado**.

Ao não estar instituído esse controlo, cabia ao membro do órgão executivo municipal com o pelouro dos recursos humanos determinar a cessação dessa designação no prazo máximo de 90 dias sobre a data da vacatura ou diligenciar tempestivamente (antes do termo desse prazo) pela abertura dos procedimentos concursais, com vista à nomeação de titulares para os cargos.

Realça-se, contudo, **pela positiva**, que os despachos emitidos a partir do mês de novembro de 2021, pela então Vice-Presidente da Câmara Municipal do Funchal⁸⁶, passaram a determinar

⁸⁶ Com o pelouro dos recursos humanos a partir de 25 de outubro de 2021.

simultaneamente a abertura do procedimento concursal para o provimento do cargo, o que veio contribuir para uma mais célere e tempestiva nomeação do titular do cargo.

A partir dessa data, foram realizadas quatro designações de dirigentes em regime de substituição, tendo sido em três delas⁸⁷ acautelada a abertura dos procedimentos concursais, antes de decorridos 90 dias sobre a data da vacatura dos lugares, bem como as correspondentes nomeações em comissão de serviços no prazo de 45 dias após a proposta de designação⁸⁸ emitida pelos júris dos procedimentos em curso.

2.1.3. Acumulação de funções

No que se refere às acumulações de funções, procurou-se confirmar se, no período de 2018 a 2022:

- Os trabalhadores que acumularam as funções exercidas na Câmara Municipal do Funchal com outras funções públicas ou privadas requereram a necessária autorização, em cumprimento do artigo 23.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas;
- Essas acumulações de funções foram devidamente autorizadas; e
- Se encontram instaurados mecanismos que previnam situações de acumulação de funções legalmente incompatíveis.

O circuito associado à acumulação de funções, atualmente implementado no Município do Funchal, é o constante do Anexo IV.

Importa referir que o exercício de funções públicas pode ser acumulado com outras funções públicas não remuneradas, desde que a acumulação revista manifesto interesse público. Por seu turno, a acumulação com outras funções públicas remuneradas só pode ser autorizada nas seguintes situações: a) participação em comissões ou grupos de trabalho; b) participação em conselhos consultivos e em comissões de fiscalização ou outros órgãos colegiais de fiscalização ou controlo de dinheiros públicos; c) atividades docentes ou de investigação que não se sobreponha em mais de um quarto ao horário inerente à função principal; e d) realização de conferências, palestras, ações de formação de curta duração e outras atividades de idêntica natureza⁸⁹.

A acumulação com atividades privadas, em regime de trabalho autónomo ou subordinado, com ou sem remuneração, só pode ser autorizada se estas não forem concorrentes, similares ou conflituantes com as funções públicas, ou dito de outro modo, desde que, tendo conteúdo idêntico ao das funções públicas desempenhadas, não sejam desenvolvidas de forma permanente ou habitual nem se dirijam ao mesmo círculo de destinatários⁹⁰.

⁸⁷ Para os cargos de diretor do Departamento de Educação e Qualidade de Vida, de diretor do Departamento de Ambiente e de chefe da Divisão de Mercados. No que concerne à quarta designação (substituto para o cargo de diretor do Departamento de Ordenamento do Território), veja-se a factualidade descrita na alínea e) do subponto 2.2.2.3. deste documento.

⁸⁸ Prazo estabelecido no n.º 4 do referido artigo 27.º.

⁸⁹ Cf. os n.ºs 1 e 2 do artigo 21.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

⁹⁰ Vd. os n.ºs 1 e 2 do artigo 22.º da referida Lei.



Assim sendo, a autorização para a acumulação com funções privadas depende de se verificar que estas (i) não sejam legalmente consideradas incompatíveis com as funções públicas; (ii) não sejam desenvolvidas em horário sobreposto, ainda que parcialmente, ao das funções públicas; (iii) não comprometam a isenção e imparcialidade exigidas pelo desempenho das funções públicas; e (iv) não provoquem prejuízo para o interesse público ou para os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos⁹¹.

A presente análise visa apenas a formação de um juízo sobre o sistema de controlo interno implementado nesta área, atendendo a que a materialidade subjacente às acumulações com funções públicas e privadas não se mostra suficiente para colocar em causa a contraprestação do trabalho a que respeitam as remunerações processadas pelo Município do Funchal⁹².

Como **ponto positivo**, destaca-se o facto de as operações examinadas evidenciarem que, normalmente, os pedidos para a acumulação de funções formalizados pelos trabalhadores do Município, no período de 2018 a 2022⁹³, foram autorizados pelo Vereador com o pelouro dos recursos humanos⁹⁴.

Realça-se ainda, pela positiva, que a identificação dos trabalhadores do Município do Funchal, autorizados a acumular funções noutras entidades, em cada exercício económico, constava dos mapas de acumulação de funções, anexos à prestação individual de contas do Município, como prescreve o Anexo A da Instrução n.º 1/2019-PC deste tribunal⁹⁵, relativa à prestação de contas das entidades sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo do Tribunal de Contas.

Mas, como **aspetos negativos**, salientam-se as seguintes situações:

- 1) A Norma de Controlo Interno atualmente em vigor não contempla os procedimentos adotados nesta área da gestão de recursos humanos, embora, no ano de 2023, tenha sido elaborado um documento com a resposta a 12 perguntas frequentes sobre a acumulação de funções (datado de 21 de junho de 2023)⁹⁶, que foi objeto de divulgação interna;
- 2) Relativamente aos formulários apresentados pelos trabalhadores no período auditado:
 - a. Não existia um modelo uniforme para os trabalhadores requererem a acumulação de funções, o que levou a que nem sempre os requerimentos apresentados contivessem

⁹¹ Nos termos do disposto no n.º 3 do antes mencionado artigo 22.º.

⁹² Note-se que as eventuais transgressões ao artigo 23.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, no âmbito do pedido e autorização para tais acumulações, podem, eventualmente, consubstanciar uma infração disciplinar nos termos do disposto na alínea c) do artigo 186.º também da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas. Segundo esta norma, a “[a] sanção disciplinar de suspensão é aplicável aos trabalhadores que atuem com grave negligência ou com grave desinteresse pelo cumprimento dos deveres funcionais e àqueles cujos comportamentos atentem gravemente contra a dignidade e o prestígio da função, nomeadamente quando: (...) c) [e]xercem funções em acumulação, sem autorização ou apesar de não autorizados ou, ainda, quando a autorização tenha sido concedida com base em informações ou elementos, por eles fornecidos, que se revelem falsos ou incompletos (...)”.

⁹³ Cf. o Volume II das pastas da documentação de suporte, de fls. 338 a 726.

⁹⁴ Atendendo a que, de acordo com o n.º 1 do artigo 23.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, a acumulação de funções depende de prévia autorização da entidade competente.

⁹⁵ Publicada no DR, 2.ª série, n.º 46, de 06 de março de 2019.

⁹⁶ Cf. o Volume II das pastas da documentação de suporte, de fls. 335 a 336.

todas as indicações previstas no n.º 2 do artigo 23.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas⁹⁷ e ⁹⁸;

- b. A maioria dos requerimentos continha uma mera afirmação acerca da inexistência de concorrência, similitude ou conflito entre as funções acumuladas, sem explicitar as razões que legitimavam essa acumulação;
- c. Quatro requerimentos não tinham os registos de entrada nos serviços⁹⁹;
- d. Os requerimentos autorizados nos anos de 2018 e 2019 não foram sujeitos ao parecer de concordância do superior hierárquico do trabalhador, e os autorizados em 2020, 2021 e 2022, raramente o foram;

Em 2022, foi criado um formulário próprio, disponibilizado eletronicamente¹⁰⁰, contendo um campo destinado ao parecer de concordância do dirigente do serviço do trabalhador. No entanto, nesse ano, continuaram a ser apresentados requerimentos em modelo diferente, e os requerimentos apresentados no novo modelo nem sempre tinham o campo destinado ao parecer do superior hierárquico preenchido¹⁰¹.

- 3) A maioria das acumulações de funções não foi autorizada pelo Vereador com o pelouro do serviço do trabalhador¹⁰², todavia, duas delas só foram autorizadas por aquele Vereador, não contendo a autorização do membro do executivo com o pelouro dos recursos humanos¹⁰³;

No âmbito do exercício do direito de audição prévia¹⁰⁴, a atual Presidente da Câmara Municipal do Funchal mencionou que “[a] partir de janeiro de 2022 até ao presente momento, foram

⁹⁷ Designadamente: “a) Local do exercício da função ou atividade a acumular; b) Horário em que ela se deve exercer, quando aplicável; c) Remuneração a auferir, quando aplicável; d) Natureza autónoma ou subordinada do trabalho a desenvolver e respetivo conteúdo; e) Justificação do manifesto interesse público na acumulação, quando aplicável; f) Justificação da inexistência de conflito com as funções públicas, quando aplicável; g) Compromisso de cessação imediata da função ou atividade acumulada, no caso de ocorrência superveniente de conflito”.

⁹⁸ No entanto, quando os requerimentos não estavam instruídos com a informação necessária, era usual serem solicitados elementos e esclarecimentos pela assessoria jurídica da Divisão de Recursos Humanos, com vista à emissão do respetivo parecer jurídico.

⁹⁹ Trata-se dos requerimentos apresentados em 2021 por uma Técnica Superior da Divisão de Contabilidade (que só continha um número escrito à mão), por um Assistente Técnico afeto ao Centro Integrado de Gestão Municipal Autónomo e por um Especialista de Informática da Divisão de Sistemas de Informação, e do requerimento apresentado em 2022 por um Assistente Técnico da Divisão de Orçamento e Controlo (cf. o Vol. II da documentação de suporte, fls. 552, 566, 582 e 643, respetivamente).

¹⁰⁰ Cf. fls. 335 a 337 do Vol. II das pastas da documentação de suporte.

¹⁰¹ Nalguns casos, embora estivesse preenchido, só continha a data e a assinatura do superior hierárquico, sem indicar se o parecer era de concordância ou de discordância com o requerido.

¹⁰² Excetuavam-se os requerimentos apresentados pelos trabalhadores afetos ao Corpo de Bombeiros do Município do Funchal, que, normalmente, se encontravam autorizados pelo Vereador com o pelouro dos bombeiros.

¹⁰³ Estas situações referem-se aos requerimentos com os registos de entrada nos serviços n.ºs 33449 e 3468, de 06/11/2017 e 08/02/2018, respetivamente, a fls. 399 e 384 do Volume II das pastas da documentação de suporte. Cf. ainda o ponto B-5 do ofício de resposta da Presidente da Câmara com a referência n.º 11241/29024, de 1 de março e registo de entrada na SRMTC n.º 488/2024, de 1 de março.

¹⁰⁴ Cf. o ofício com o registo de entrada nesta Secção Regional sob o n.º 1490/2024 de 20 de junho (CD_Processo_Respostas_Contraditorio).



autorizados 73 pedidos de acumulações de funções” e que “todos os requerimentos foram objeto de parecer pelos respetivos superiores hierárquicos, tendo estes, juntamente com as informações jurídicas emitidas pela Divisão de Gestão de Recursos Humanos, sido submetidos à apreciação dos Vereadores com os pelouros dos serviços dos trabalhadores, antes de serem devidamente autorizados pela Vereadora com o pelouro da gestão dos recursos humanos”.

- 4) Existiam trabalhadores a acumular funções nas gerências em análise que não constavam dos mapas de acumulação de funções, anexos à prestação individual de contas do Município¹⁰⁵;
- 5) O Chefe da Divisão de Recursos Humanos¹⁰⁶ nem sempre proferiu despacho de concordância com as informações internas elaboradas pela assessoria jurídica¹⁰⁷ sob a sua direção¹⁰⁸, e não solicitou a emissão da referida informação em duas acumulações, que tiveram por base os ofícios enviados por uma Universidade, requerendo o exercício de funções docentes por um dirigente da Câmara Municipal do Funchal, “*em regime de acumulação a pro-bono*”¹⁰⁹;
- 6) Embora as funções acumuladas tenham de ser previamente autorizadas¹¹⁰, não estavam implementados mecanismos que garantissem que essas funções só se iniciassem após a autorização. Esta situação assumia particular relevância porque algumas autorizações só foram concedidas vários meses após a data de apresentação do requerimento pelo trabalhador¹¹¹; e
- 7) Não estavam implementados mecanismos que prevenissem a existência de situações de acumulação de funções não autorizadas, nem o cumprimento das garantias de

¹⁰⁵ É o caso dos trabalhadores n.ºs 6518, 10405 e 10515, que não constavam dos mapas referentes às gerências de 2018 e 2019, e dos trabalhadores n.ºs 10823 e 11379, que não constavam do mapa referente à gerência de 2019 (cf. o Vol. II das pastas da documentação de suporte, de fls. 654 a 678 e de fls. 720 a 723, bem como os Anexos VII a fls. 339 e 446).

¹⁰⁶ Passou a ser denominada de Divisão de Gestão de Recursos Humanos, na sequência da aprovação da estrutura flexível dos Serviços do Município do Funchal, constante do Anexo à Deliberação n.º 402/2022, publicada no DR, 2.ª série, n.º 63, de 30 de março de 2022 (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5.2_Delib_402_2022).

¹⁰⁷ Que analisam as situações em concreto, no que se refere ao cumprimento das condições necessárias à acumulação das funções públicas exercidas na Câmara Municipal do Funchal com outras funções públicas ou privadas.

¹⁰⁸ Foi o caso dos requerimentos com os registos n.ºs 16212 e 16392, de 29/07/2020 e 31/07/2020, respetivamente (cf. o Volume II das pastas da documentação de suporte, de fls. 523-A a 525-C e 482 a 485).

Nalguns casos, limitou-se a dar seguimento à Informação, sem indicar se concordava com a mesma.

¹⁰⁹ As funções docentes foram exercidas no 1.º semestre do ano letivo de 2017/2018 (com a carga horária de 1,5 horas semanais) e no 1.º semestre do ano letivo de 2019/2020 (com a carga horária de 1 hora semanal) [cf. o Volume II das pastas da documentação de suporte, de fls. 659 a 660].

O exercício de cargos dirigentes é, em regra, em regime de exclusividade, o que implica a incompatibilidade desse cargo com quaisquer outras funções, públicas ou privadas, remuneradas ou não, sem prejuízo das acumulações de funções legalmente permitidas nos termos dos artigos 21.º e 22.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, nas quais se incluem as atividades docentes (cf. a alínea c) do n.º 2 do referido artigo 21.º), por força do disposto no artigo 16.º do Estatuto do Pessoal Dirigente.

¹¹⁰ Cf. o n.º 1 do artigo 23.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

¹¹¹ A título de exemplo, um requerimento apresentado em 10/01/2019, só foi autorizado em 15/01/2020 (cerca de 1 ano depois), e dois requerimentos apresentados em 28/10/2019 e 05/11/2019, só foram autorizados em 05/08/2020 e 18/08/2020, respetivamente (cerca de 9 meses depois) [Cf. fls. 489 a 492, 526 a 528 e 523-A a 525-C, respetivamente].

imparcialidade, depois de concedida a autorização para a acumulação de funções, conforme determina o n.º 3 do artigo 23.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas¹¹².

Foi o caso do ex-chefe da Divisão de Recursos Humanos que, no ano de 2019, acumulou essas funções de direção com a de membro do júri do procedimento concursal para provimento do cargo de Chefe da Divisão Administrativa da Câmara Municipal do Porto Moniz¹¹³, sem que tivesse requerido ao Município do Funchal prévia autorização para a referida acumulação¹¹⁴.

Depois de concedida a autorização para a acumulação de funções, também não era realizada qualquer fiscalização que assegurasse que o requerente estava a cumprir as garantias de isenção e imparcialidade legalmente exigidas pelo desempenho das funções públicas.

Neste âmbito, o responsável pelo Departamento de Recursos Humanos referiu que os dirigentes apenas confirmam anualmente se os trabalhadores mantêm a acumulação de funções que lhes foi autorizada, podendo ser também detetada, pontualmente, alguma situação de acumulação de funções sem autorização, com base em denúncias¹¹⁵.

Em contraditório, foi também explicado pela Presidente do órgão executivo municipal que *“(...) para efeitos de sensibilização para a obrigatoriedade do pedido prévio ao exercício da atividade a acumular, bem como da respetiva autorização e de sensibilização dos titulares de cargos dirigentes para a verificação da existência de situações de acumulação de funções não autorizadas e para a fiscalização do cumprimento das garantias de imparcialidade no desempenho de funções públicas, foi divulgado documento com perguntas frequentes (atualmente, conta com 12 perguntas frequentes), no sítio da internet, além do contacto diário estabelecido com trabalhadores e dirigentes”*.

A necessidade dessa fiscalização é evidente face ao elevado risco associado à autorização para o exercício de funções privadas, nas mesmas áreas de atividade, em empresas ou a clientes

¹¹² Segundo o qual “[c]ompete aos titulares de cargos dirigentes, sob pena de cessação da respetiva comissão de serviço, nos termos do respetivo estatuto, verificar da existência de situações de acumulação de funções não autorizadas, bem como fiscalizar o cumprimento das garantias de imparcialidade no desempenho de funções públicas”.

¹¹³ Cf. a Ata n.º 2 da reunião do júri do concurso, publicada no site do Município do Porto Moniz, em <https://www.portomoniz.pt/pt/documentos/category/485-procedimento-concursal-para-provimento-do-cargo-de-direcao-intermedia-de-2-grau>. De acordo com a referida Ata, o dirigente do Município do Funchal foi vogal efetivo do procedimento concursal lançado pelo Município do Porto Moniz.

¹¹⁴ Os cargos dirigentes são exercidos, em regra, em regime de exclusividade, nos termos da lei, o que *“(...) implica a renúncia ao exercício de quaisquer outras atividades ou funções de natureza profissional, públicas ou privadas, exercidas com carácter regular ou não, e independentemente da respetiva remuneração (...)”*, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 16.º do Estatuto de Pessoal Dirigente aprovado pela Lei n.º 2/2004 de 15 de janeiro, na redação introduzida pela Lei n.º 64/2011 de 22 de dezembro, aplicável por força do n.º 1 da Lei n.º 49/2012 de 29 de agosto, sem prejuízo do disposto nos artigos 21.º a 22.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas. Assim, *“[o] exercício de funções públicas pode ser acumulado com outras funções públicas não remuneradas, desde que a acumulação revista manifesto interesse público”*, de acordo com o n.º 1 do artigo 21.º da referida Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, e só *“(...) pode ser acumulado com outras funções públicas remuneradas desde que a acumulação revista manifesto interesse público e apenas nos (...) casos (...)”* elencados no n.º 2 do mesmo artigo.

¹¹⁵ Este dirigente referiu ainda que tinha sido denunciada uma situação de acumulação de funções sem autorização, a qual ainda estava em averiguação aquando da realização do trabalho de campo.



particulares¹¹⁶, atendendo às autorizações concedidas a 4 Técnicos Superiores que desempenham funções nas áreas da Geografia, Arquitetura, e Engenharia Civil¹¹⁷. Caso as funções sejam desenvolvidas no território do Município do Funchal, há o risco dos atos ou projetos desenvolvidos particularmente serem submetidos à apreciação ou autorização dos serviços camarários a que estes trabalhadores pertencem, o que determinaria a revogação da autorização dessas acumulações de funções e constituiria infração disciplinar¹¹⁸.

Quanto a esta situação, a atual Presidente indicou que os “(...) *Técnicos Superiores do Mapa de Pessoal do Município do Funchal nas áreas de engenharia e arquitetura (...) apenas estão autorizados a praticar, em regime de acumulação de funções, atos de engenharia e de arquitetura, respetivamente, fora do território do Município do Funchal*”. “[C]om vista à eliminação de risco de conflitualidade de funções, será promovida, de imediato, sensibilização junto dos respetivos dirigentes, designadamente do Departamento de Urbanismo, através de consulta dos registos informáticos, para a verificação da existência de algum estudo, parecer ou projeto apresentado por trabalhador pertencente ao Mapa de Pessoal do Município do Funchal”.

Face aos aspetos suprarreferidos, que **fragilizam** o sistema de controlo interno relativo à gestão de recursos humanos, considerou-se que esta área comportava um **risco elevado**.

2.1.4. Prestação de trabalho suplementar

As condições para a prestação de trabalho suplementar, em vigor no período de 2018 a 2022, constavam do despacho datado de 20 de agosto de 2014, do então Vereador com competência delegada na área dos recursos humanos.

Este despacho veio, no fundo, reproduzir o regime legal em vigor, aplicável à realização do trabalho suplementar, designadamente:

- ✓ Os artigos 120.^o¹¹⁹, 121.^o¹²⁰ e 162.^o¹²¹ da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas¹²²; e

¹¹⁶ Cf. as acumulações de funções constantes dos requerimentos n.ºs 19107, de 11/09/2020, 298 e 10213, de 07/01/2021 e 20/05/2021, e 12613, de 02/06/2022 (cf. Vol. II das pastas da documentação de suporte, fls. 679 a 710).

¹¹⁷ Note-se que um dos Engenheiros Cíveis a quem foi autorizada em 2021 a acumulação de funções privadas nesta mesma área, apresentou em 2022 novo pedido para acumular essas mesmas funções, que foi indeferido [cf. o ponto B-4 do ofício de resposta da Presidente da Câmara com a referência n.º 11241/29024 de 1 de março e registo de entrada na SRMTC n.º 488/2024 de 1 de março (CD_Processo_Resposta_MF_Fev 2024)].

¹¹⁸ Os n.ºs 4 e 5 do artigo 22.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas prescrevem que, no exercício de atividades privadas autorizadas, está vedada a prática de atos contrários aos interesses do serviço a que os trabalhadores pertencem ou com eles conflituantes, e que a violação deste dever determina a revogação da autorização de acumulação de funções e constitui infração disciplinar grave. Ainda que dois dos requerentes tenham indicado (no requerimento) que as funções acumuladas seriam exercidas fora do território do Município do Funchal, só com uma fiscalização à posteriori é possível assegurar que essas funções não sejam exercidas no âmbito deste território.

¹¹⁹ Esta norma delimita o número máximo de horas para a prestação do trabalho suplementar.

¹²⁰ Que obriga à manutenção da relação nominal dos trabalhadores que efetuaram trabalho suplementar durante 5 anos.

¹²¹ O qual determina o acréscimo remuneratório devido ao trabalhador, pela realização do trabalho suplementar.

¹²² Aprovada pela Lei n.º 35/2014 de 20 de junho e sucessivas alterações.

✓ Os artigos 226.^o¹²³, 227.^o¹²⁴, 229.^o e 230.^o¹²⁵ do Código do Trabalho.

Algumas das regras relativas à prestação do trabalho suplementar, definidas no despacho de 2014, foram reproduzidas na atualização da Norma de Controlo Interno, de 17 de agosto de 2023 (cf. o subponto 12.5 desta norma). O circuito em vigor, que se apresenta no Anexo V, tem por base o referido despacho e as atualizações constantes da Norma de Controlo Interno.

No que respeita às competências para a autorização da prestação do trabalho suplementar e da atribuição do correspondente suplemento remuneratório, há a evidenciar o seguinte:

A) Competência para autorizar a prestação do trabalho suplementar

A competência para autorizar a prestação do trabalho suplementar pertencia ao membro do executivo com o pelouro dos recursos humanos^{126 e 127}.

No entanto, por despacho do então Presidente da Câmara Municipal, emitido em 24 de julho de 2019, essa competência foi delegada no diretor do Departamento de Recursos Humanos e Modernização Administrativa¹²⁸, que passou a conceder as autorizações para a realização do trabalho suplementar, situação que se manteve até 25 de outubro de 2021, altura em que o pelouro dos recursos humanos passou a ser da competência da Vice-Presidente da Câmara Municipal (Cristina Pedra).

Embora em 7 de dezembro de 2021 e em 1 de julho de 2022, a referida ex-Vice-Presidente tenha subdelegado essa competência nos diretores do departamento com responsabilidade pela gestão de recursos humanos^{129 e 130}, os pedidos para a realização do trabalho suplementar apresentados

¹²³ Esta norma caracteriza a noção de trabalho suplementar e especifica qual o trabalho que não é considerado nessa noção.

¹²⁴ Que determina as condições de prestação de trabalho suplementar.

¹²⁵ Os artigos 229.^o e 230.^o regulam o direito a descanso compensatório remunerado, devido pelo exercício do trabalho suplementar em dia de descanso semanal obrigatório ou em dia normal de trabalho, quando este seja impeditivo do gozo do descanso diário.

¹²⁶ Cf. os despachos de delegação e subdelegação de competências do Presidente da Câmara Municipal do Funchal datados de 23 de outubro de 2017 (Edital n.º 457/2017), de 07 de junho de 2019 (Edital n.º 260/2019) e de 25 de outubro de 2021 (Edital n.º 546/2021) [CD_Docs_Suporte_Ponto 2.1_Deleg_Comp_Dist_Pelouros_Executivo 2018_2022_Delegação subdelegação-Vereadores].

¹²⁷ Antes de 4 de junho de 2019, o pelouro dos recursos humanos pertencia à ex-Vereadora Madalena Nunes, tendo passado a pertencer ao ex-Vereador Rúben Abreu, após essa data, e à ex-Vice-Presidente Cristina Pedra, a partir de 25 de outubro de 2021 [cf. os despachos de distribuição de pelouros de 23 de outubro de 2017 (Edital n.º 456/2017), de 4 de junho de 2019 (Edital n.º 253/2019) e de 25 de outubro de 2021 (Edital n.º 545/2021) – (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.1_Deleg_Comp_Dist_Pelouros_Executivo 2018_2022_Distribuição pelouros)].

¹²⁸ Cf. o despacho de 23 de julho de 2019 [Edital n.º 358/2019 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.1_Deleg_Comp_Dist_Pelouros_DRH e DGFP_Edital 358_2019)].

¹²⁹ Note-se que, com a aprovação do atual modelo de organização e estrutura nuclear dos serviços do Município do Funchal [cf. a Deliberação n.º 315/2022, publicada no DR, 2.^a série, n.º 50, de 11 de março de 2022 (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5.2_Delib_315_2022)], o Departamento de Recursos Humanos e Modernização Administrativa passou a ter a designação de Departamento de Recursos Humanos.

¹³⁰ Designadamente, em César Rosa, que exerceu o cargo até 30 de junho de 2022 [cf. o despacho de subdelegação de competências de 7 de dezembro de 2021 (Edital n.º 675/2021 - CD_Docs_Suporte_Ponto 2.1_Deleg_Comp_Dist_Pelouros_DRH_DGFP_RH_Edital_675_2021_Subdeleg_Diretor DRHMA)], e em João Neto, que exerceu esse cargo a partir de 1 de julho de 2022 [cf. o despacho de subdelegação de competências de 14 de julho de



entre 25 de outubro de 2021 e 30 de junho de 2022 foram por esta autorizados, conjuntamente com esse dirigente¹³¹. Os pedidos apresentados a partir de 1 de julho de 2022 foram autorizados apenas por Cristina Pedra, sem a intervenção do Diretor do Departamento de Recursos Humanos ou, na sua ausência, do Chefe de Divisão de Recursos Humanos¹³².

Questionada sobre esta situação, Cristina Pedra veio referir¹³³ que essas autorizações foram concedidas por avocação da competência subdelegada¹³⁴ e que, “[c]onsiderando que a realização do trabalho suplementar já estava autorizada pelo membro do executivo com competências delegadas para a gestão de recursos humanos, após emissão de despacho prévio favorável do membro da Câmara Municipal que tutela a unidade orgânica, foi entendido pelo Diretor do Departamento de Recursos Humanos que já não era necessária a subsequente autorização, na qualidade de subdelegado”.

B) Competência para autorizar a atribuição do suplemento remuneratório

Até 3 de junho de 2019, a competência¹³⁵ para autorizar a atribuição do suplemento remuneratório devido ao trabalhador pela realização do trabalho suplementar pertencia ao membro do executivo com o pelouro das finanças¹³⁶. Contudo, o campo do formulário com a relação das horas de trabalho suplementar realizadas por cada trabalhador, destinado a evidenciar a autorização para o processamento do referido suplemento remuneratório não era preenchido.

Por sua vez, a autorização para o pagamento do suplemento era dada pelo Vereador com o pelouro das finanças, nas ordens de pagamento mensais referentes à totalidade das despesas com o pessoal.

2022 (Edital n.º 492/2022) - CD_Docs_Suporte_Ponto 2.1_Deleg_Comp_Dist_Pelouros_DRH_DGFP_RH_Edital_492_2022_Subdeleg_Diretor DRH].

¹³¹ César Rosa, que foi nomeado Diretor do Departamento de Recursos Humanos e Modernização Administrativa pelo Despacho n.º 5781/2017 (publicado no DR, 2.ª Série, n.º 125, de 30 de junho). Posteriormente, por Despacho de 30 de junho de 2022 [cf. o Aviso (extrato) n.º 13121/2023, publicado no DR n.º 131/2023, 2.ª Série, de 7 de julho (CD_Docs_suporte_Ponto 2.1_Responsáveis Rec Humanos_Desp Desig Diretor DRH)], foi nomeado para o cargo de Diretor do Departamento de Sistemas de Informação e Novas Tecnologias, com efeitos a partir de 1 de julho de 2022.

¹³² Cf. o Edital n.º 492/2022, contendo o despacho de subdelegação de competências, no qual é referido que, “[n]as faltas e impedimentos do Diretor do Departamento de Recursos Humanos, as competências subdelegadas (...) são exercidas pelo Chefe da Divisão de Gestão de Recursos Humanos” (CD_Docs_suporte_Ponto 2.1_Deleg_Comp_Dist_Pelouros_DRH e DGFP_RH).

¹³³ No seu ofício com o registo n.º 11241/2024, de 1 de março, cuja entrada nesta Secção Regional foi registada com o n.º 488/2024 de 01 de março (CD_Processo_Resposta_MF_Fev 2024).

¹³⁴ Referiu que “[c]onsiderando que o n.º 2, do artigo 49.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, preceitua que «O órgão delegante ou subdelegante tem o poder de avocar, bem como o de anular, revogar ou substituir o ato praticado pelo delegado ou subdelegado ao abrigo da delegação ou subdelegação»”.

¹³⁵ Cf. o despacho de delegação de competências de 23 de outubro de 2017 [Edital n.º 457/2017 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.1_Deleg_Comp_Dist_Pelouros_Executivo 2018_2022_Delegação subdelegação-Vereadores)].

¹³⁶ O referido pelouro foi atribuído ao ex-Vice-Presidente (Miguel Gouveia), pelo despacho de distribuição de pelouros de 23 de outubro de 2017 [Edital n.º 456/2017 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.1_Deleg_Comp_Dist_Pelouros_Executivo 2018_2022_Distribuição pelouros_Edital_456_2017)].

A evidência da autorização para o processamento do abono só passou a constar dos referidos formulários após a delegação de competências da Câmara Municipal no seu Presidente (Miguel Gouveia), de 3 de junho de 2019, que passou a conceder essa autorização, por ser detentor do pelouro das finanças¹³⁷.

A partir de 25 de outubro de 2021, a autorização para o processamento do abono passou a ser concedida pela Vice-Presidente (Cristina Pedra), que detinha os pelouros dos recursos humanos e das finanças¹³⁸. Algumas relações de horas de trabalho suplementar, relativas ao 4.º trimestre de 2021 e ao 1.º semestre de 2022¹³⁹, foram conferidas pelo Chefe da Divisão de Recursos Humanos ou pelo Diretor do Departamento de Recursos Humanos, que deram à Vice-Presidente a informação de que o processamento do abono podia ser autorizado.

Contudo, as relações relativas ao trabalho suplementar realizado pela Chefe da Unidade de Bem-Estar Animal nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2022 não continham as evidências dessa autorização nem das conferências realizadas pelo Diretor do Departamento de Recursos Humanos.

O atual dirigente do Departamento de Recursos Humanos referiu¹⁴⁰ que uma funcionária do departamento está adstrita, em exclusividade, ao processamento do trabalho suplementar, a qual é auxiliada por dois outros funcionários encarregues de conferir os registos de assiduidade, de modo a confirmar se o trabalhador exerceu funções no dia em que realizou o trabalho suplementar.

O controlo entre o trabalho suplementar prestado e o autorizado estava a cargo do dirigente do serviço a que o trabalhador pertence.

Os registos do cabimento e do compromisso das despesas com os abonos por trabalho suplementar são realizados no início do ano¹⁴¹, pela totalidade do valor orçamentado na respetiva rubrica da despesa “01.02.02 - Horas extraordinárias”, sendo depois ajustados ao longo do ano, em função da execução e das necessidades orçamentais estimadas.

¹³⁷ Embora, por seu despacho de 7 de junho de 2019 [cf. o Edital n.º 260/2019 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.1_Deleg_Comp_Dist_Pelouros_Executivo 2018_2022_Delegação subdelegação-Vereadores_Edital_260_2019)] tenha delegado no ex-Vereador Rúben Abreu, detentor do pelouro dos recursos humanos pelo despacho de distribuição de pelouros de 4 de junho de 2019 [cf. o Edital n.º 253/2019 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.1_Deleg_Comp_Dist_Pelouros_Executivo 2018_2022_Distribuição pelouros_Edital_253_2019)], a competência para “(a)utorizar a realização do trabalho suplementar e a atribuição de qualquer suplemento remuneratório ou ajuda de custo ou transporte”.

¹³⁸ Cf. o despacho de distribuição de pelouros dessa data, constante do Edital n.º 545/2021 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.1_Deleg_Comp_Dist_Pelouros_Executivo 2018_2022_Distribuição pelouros_Edital_545_2021).

¹³⁹ Cf. os mapas relativos ao trabalho suplementar prestado pela Chefe da Unidade de Bem-Estar Animal nos meses de novembro de 2021 e de abril, maio e junho de 2022.

¹⁴⁰ Em resposta ao questionário realizado durante os trabalhos de campo.

¹⁴¹ É necessário os serviços emitirem os registos de cabimento e de compromisso, não sendo os mesmos emitidos automaticamente pelo sistema Medidata.



O processamento dos abonos em análise, que compete ao serviço com a responsabilidade pela gestão dos recursos humanos¹⁴², é análogo ao das restantes remunerações, sendo realizado no final de cada mês, e integra a ordem de pagamento mensal referente à totalidade das despesas com o pessoal.

Geralmente, o abono só é processado e pago dois meses após a realização do trabalho suplementar, de modo a permitir a realização dos controlos prévios ao processamento.

Como **aspetos positivos**, salienta-se o facto de a proposta para a realização de trabalho suplementar, elaborada pelo superior hierárquico do funcionário, ser previamente sujeita a despacho de concordância do membro do executivo responsável pelo serviço onde o trabalhador se insere. A maioria das relações mensais do trabalho suplementar realizado também estavam assinadas pelo trabalhador beneficiário¹⁴³, sendo conferidas pelo dirigente do serviço do trabalhador (que apresentou a proposta), em momento prévio ao pagamento do abono pelo trabalho suplementar.

Além disso, os serviços mantiveram o registo histórico do trabalho suplementar realizado no período auditado, cumprindo o n.º 1 do artigo 121.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas¹⁴⁴, o que possibilita a realização de controlos de legalidade e regularidade financeira, em momento posterior ao processamento do abono.

Todavia, **pela negativa**, destacam-se as situações identificadas nos subpontos seguintes que colocam em causa a fiabilidade do circuito de controlo interno implementado e que conduzem a que se considere que existe um nível de **risco elevado**.

2.1.4.1. Instrução dos pedidos de autorização e controlo do trabalho suplementar

Os pedidos de autorização do trabalho suplementar que foram analisados¹⁴⁵ nem sempre continham a identificação expressa dos trabalhadores nem da data da sua realização. Além disso, na sua grande maioria, continham apenas uma justificação generalista da necessidade de realização do trabalho suplementar, não fundamentando a imperatividade da execução da tarefa fora do horário de trabalho nem os prejuízos que acarretaria caso a mesma não se concretizasse¹⁴⁶.

¹⁴² Antes do processamento final, é verificada a dotação da respetiva rubrica da despesa ("01.02.02 – Horas extraordinárias") e, só se for necessária uma alteração ao orçamento, é que é solicitada a intervenção dos serviços da área financeira.

¹⁴³ Excetuava-se apenas a relação referente ao trabalho suplementar prestado pela dirigente da Unidade de Bem-Estar Animal no mês de novembro de 2020.

¹⁴⁴ De acordo com o qual "[o] empregador público deve possuir e manter durante cinco anos a relação nominal dos trabalhadores que efetuaram trabalho suplementar, com discriminação do número de horas prestadas e indicação do dia em que gozaram o respetivo descanso compensatório, para efeitos de fiscalização (...)"

¹⁴⁵ Foram analisados os pedidos de autorização, emitidos pela Divisão de Cultura e Turismo (referentes aos trabalhadores afetos ao Teatro Municipal Baltazar Dias) e pelo Departamento de Ambiente (no qual se insere a Unidade de Bem-Estar Animal).

¹⁴⁶ O n.º 1 do referido despacho de 2014 determinava que a prestação de trabalho suplementar só é admitida "(...) quando o Serviço tenha de fazer face a acréscimo eventual e transitório de trabalho e não se justifique para tal a admissão de trabalhador, em caso de força maior ou quando seja indispensável para prevenir ou reparar prejuízo grave para a entidade pública ou para a sua viabilidade" (CD_Docs_suporte_Ponto 2.1_Docs trabalho suplementar).

Os pedidos de autorização elaborados pela Divisão de Cultura e Turismo, relativos aos trabalhadores afetos ao Teatro Municipal Baltazar Dias, continham a identificação dos trabalhadores que deviam realizar o trabalho suplementar¹⁴⁷, embora não identificassem a data da sua realização.

Os pedidos elaborados pelo Departamento de Ambiente, por seu turno, não continham¹⁴⁸ a identificação expressa dos trabalhadores que deveriam realizar o trabalho suplementar nem das datas da sua realização. Os mapas anexos só continham as categorias dos trabalhadores que iriam realizar o trabalho suplementar, o número de horas e o tipo de trabalho (em dia normal, de descanso semanal ou complementar e de feriado).

Porém, especificamente, nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2022, a chefe da Unidade de Bem-Estar Animal apresentou informações autónomas que continham a identificação expressa dos dias e dos trabalhadores desta unidade que iriam realizar o trabalho suplementar naqueles meses, bem como a justificação da necessidade da realização do referido trabalho e a comprovação da imperatividade da realização da respetiva tarefa (*"campanha de profilaxia"*) fora do horário normal de trabalho.

A falta de identificação do nome dos trabalhadores e das datas da realização do trabalho suplementar **impede** que responsáveis pelo controlo da realização efetiva dessas tarefas ou pela autorização do processamento dos abonos confirmem se o mesmo correspondeu ao que foi previamente solicitado e autorizado.

Questionada sobre a situação, a atual Presidente da Câmara Municipal justificou¹⁴⁹ que *"(...) se encontrava implementado neste serviço um mecanismo de controlo que permitia aferir diariamente a realização do trabalho suplementar realizado. Este controlo diário era realizado através do preenchimento das folhas de registo do trabalho suplementar, que eram visadas pelo trabalhador e pelos superiores hierárquicos (...)"*, e anexou, exemplificativamente, os registos do trabalho suplementar realizado em novembro de 2022.

No entanto, as mencionadas folhas de registo foram elaboradas nos termos da Portaria n.º 609/2009 de 5 de junho¹⁵⁰, só apresentando a informação referente ao número de horas realizadas, **sem conter informação que permita fazer o confronto com as horas previamente autorizadas a cada trabalhador.**

¹⁴⁷ Os pedidos continham também os despachos dos dirigentes dos Departamentos de Economia e Cultura e de Recursos Humanos e do membro do executivo com a responsabilidade pela gestão dos recursos humanos, concedendo as autorizações prévias para a realização desse trabalho suplementar, que é um requisito de exigibilidade dos respetivos pagamentos nos termos do n.º 5 do artigo 162.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

¹⁴⁸ Com exceção dos pedidos apresentados após realização desse trabalho suplementar, como foi o caso dos relativos ao trabalho suplementar realizado nos meses de fevereiro e março de 2018, maio de 2019 e dezembro de 2022.

¹⁴⁹ Cf. o ofício com o registo de entrada nesta Secção Regional sob o n.º 488/2024 de 01 de março (CD_Processo_Resposta_MF_Fev 2024).

¹⁵⁰ Que aprovou o modelo dos mapas de registo do trabalho extraordinário ou suplementar. De acordo com o n.º 2 do artigo 121.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, o registo do trabalho suplementar deve ser efetuado de acordo com o modelo aprovado por portaria do Governo responsável pela área da Administração Pública.



Esta situação permite que sejam abonadas retribuições por trabalho suplementar realizado por pessoal que não estava previamente autorizado, como ocorreu no caso da chefe da Unidade de Bem-Estar Animal (cf. o ponto 2.3 deste documento).

Em audição prévia, a Presidente da Câmara Municipal do Funchal destacou que, no contexto do Departamento de Ambiente, “[o] trabalho suplementar realizado visa sempre a satisfação de necessidades básicas e impreteríveis dos cidadãos, que não podem se[r] adiadas, sem causar constrangimentos à vida e saúde dos cidadãos”.

Acrescentou que “[n]ão é de todo possível, perante a ausência do trabalhador identificado nominalmente na autorização prévia, determinar que o trabalho suplementar não vai ser concretizado e que as tarefas não vão ser asseguradas”. Nessa medida, “[a] gestão assegurada pelos dirigentes, na concretização das competências dos serviços e na eventual necessidade de recurso a trabalho suplementar, está sempre alicerçada na garantia da satisfação do interesse público, no número de trabalhadores disponíveis em cada momento para os diversos setores de atividade e no número de horas necessárias ao desempenho das tarefas, não sendo adequado a identificação nominal dos trabalhadores, em momento prévio e com grande antecedência”.

Mas, “[v]erificando-se que o Município do Funchal, deverá, em breve, definir procedimentos na área da gestão do trabalho suplementar, a situação em apreço será analisada e tratada de forma a se conseguir adaptar a realidade factual às imposições legais”.

Esta justificação sugere que o trabalho suplementar não tem natureza excecional, circunstância que coloca em causa a previsão do artigo 227.º do Código do Trabalho¹⁵¹. O exercício de tarefas caracterizadas como atividade diária do serviço deve ser colmatado com o reforço do número de trabalhadores (ou com a reorganização dos já existentes).

Realce-se que a autorização para a prestação do trabalho suplementar exige que seja **casuisticamente** (i) realizada uma análise das tarefas a realizar, (ii) identificado(s) o(s) trabalhador(es) apto(s) a executar as tarefas e (iii) indicada a duração prevista para a conclusão do serviço. Só assim é possível ponderar e concluir se estamos perante situações excecionais que exigem a presença do trabalhador além do seu horário normal de trabalho.

Logo, a fundamentação da necessidade de realização do trabalho suplementar e a indicação do trabalhador e do período em que se verificará essa necessidade **são elementos essenciais, os quais devem constar obrigatoriamente dos pedidos de autorização**. Neste sentido, determina o n.º 3 do despacho de 2014 que os pedidos de autorização para a realização do trabalho suplementar devem ser devidamente fundamentados, mencionando:

- a) O tipo de tarefa a efetuar;
- b) As circunstâncias de facto que impõem a necessidade de realizar a tarefa fora do horário de trabalho e os prejuízos para o Município se a mesma não se realizar;

¹⁵¹ Aplicável por remissão do n.º 1 do artigo 120.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, que determina que o recurso à prestação de trabalho suplementar só deve ocorrer quando haja acréscimo eventual e transitório de trabalho, que não justifique a admissão de trabalhador, e em caso de força maior ou quando seja indispensável para prevenir ou reparar prejuízo grave para o serviço.

- c) O trabalhador ou trabalhadores a convocar, o tipo de trabalho (em dia normal de trabalho ou em dia de descanso obrigatório/ complementar ou feriado) e a data da sua duração; e
- d) O total de horas e de valores estimados do pedido.

Segundo o n.º 7 deste despacho, o incumprimento do anteriormente determinado implicaria o não pagamento do trabalho suplementar, podendo a Câmara Municipal do Funchal proceder disciplinar e criminalmente contra os dirigentes e trabalhadores responsáveis. Já o n.º 8 do mesmo despacho estabelece que “[o]s trabalhadores que tenham recebido indevidamente quaisquer abonos por trabalho suplementar são obrigados à sua reposição, pela qual ficam solidariamente responsáveis os dirigentes dos respetivos Serviços”.

2.1.4.2. Recurso regular ao trabalho suplementar

O mencionado despacho de 2014 refere que “(...) a realização de trabalho suplementar não pode assumir características de regularidade e permanência, competindo aos dirigentes dos Serviços gerir com rigor e eficiência os recursos humanos, patrimoniais e tecnológicos afetos à sua unidade orgânica, otimizando os meios, racionalizando processos de trabalho e adotando, se necessário, horários mais adequados à natureza das suas atividades, de modo a evitar o recurso a este tipo de trabalho”.

Este desiderato vai de encontro à previsão do artigo 227.º do Código do Trabalho, aplicável por remissão do n.º 1 do artigo 120.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, que determina que o recurso à prestação de trabalho suplementar só deve ocorrer quando haja acréscimo eventual e transitório de trabalho, que não justifique a admissão de trabalhador, e em caso de força maior ou quando seja indispensável para prevenir ou reparar prejuízo grave para o serviço.

Deste modo, **a prestação de trabalho suplementar só pode ocorrer em situações pontuais e com respeito pelas condições e limites preceituados nos artigos 120.º e 162.º da referida Lei.**

O trabalho suplementar assume, portanto, uma natureza excecional, não se destinando a assegurar tarefas caracterizadas como atividade diária do serviço ou tarefas frequentes do trabalhador, correspondentes ao posto de trabalho que ocupa no mapa de pessoal¹⁵². Caso o trabalho suplementar não tenha esse caráter transitório, deverá ser ponderada a modalidade de horário de trabalho adotada, isto é, se esta se mostra adequada em função da natureza das atividades a assegurar.

Todavia, a análise à relação dos trabalhadores que efetuaram trabalho suplementar no período de 2018 a 2022 **permitiu concluir que o Município do Funchal recorreu regularmente a esta prerrogativa, tendo despendido nesses 5 anos mais de 5,6 milhões de euros. Mas, ainda assim, esse montante representa apenas 3,3% do valor global das despesas com o pessoal daquele período**¹⁵³.

¹⁵² De acordo com o n.º 1 do artigo 29.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, os mapas de pessoal são previstos anualmente, tendo em consideração as atividades de natureza permanente ou transitória a desenvolver.

¹⁵³ O montante global das despesas com o pessoal no período foi de 172 151 361,00€, assim repartido: a) 31 452 315,00€, em 2018; b) 32 994 046,00€, em 2019; c) 34 045 107,00€, em 2020; d) 37 097 355,00€, em 2021; e e) 36 562 538,00€, em 2022.



As unidades orgânicas que mais recorriam ao trabalho suplementar eram o Corpo de Bombeiros e o Departamento de Ambiente, que juntas representavam 87,6% do total dos abonos pagos pela Câmara Municipal do Funchal, pela realização do trabalho suplementar naquele período (cf. o Anexo VI).

2.2. Designação de dirigentes em regime de substituição

Tendo por referência o universo dos cargos de direção intermédia de 1.º, 2.º e 3.º graus exercidos em regime de substituição entre 2018 e 2022, procedeu-se à análise dos elementos¹⁵⁴ inerentes a essas designações e respetiva duração, com vista a determinar se cumpriram os requisitos constantes do regime legal aplicável.

2.2.1. O Direito aplicável e a relevante jurisprudência deste Tribunal de Contas nesta matéria

Nos termos do n.º 1 do artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Central, Regional e Local do Estado aprovado pela Lei n.º 2/2004 de 15 de janeiro¹⁵⁵, os cargos dirigentes das câmaras municipais podem ser exercidos em regime de substituição nas situações de ausência ou impedimento do respetivo titular, quando se preveja que esses condicionalismos persistam por mais de 60 dias¹⁵⁶, ou em caso de vacatura do lugar¹⁵⁷.

Este diploma é aplicável ao pessoal dirigente das câmaras municipais por força do disposto no n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 49/2012 de 29 de agosto¹⁵⁸, que procedeu à sua adaptação à administração local¹⁵⁹. Segundo os n.ºs 1 e 2 do artigo 19.º desta Lei, a substituição defere-se pela seguinte ordem:

- a) titular de cargo dirigente de grau e nível imediatamente inferior na escala hierárquica; e

¹⁵⁴ Incluindo a relação nominal dos dirigentes em regime de substituição nesse período, apresentada em resposta à Requisição n.º 1 no âmbito dos trabalhos de campo.

¹⁵⁵ Alterada e republicada pela Lei n.º 64/2011 de 22 de dezembro e, posteriormente, alterada pelas Leis n.º 68/2013 de 29 de agosto e n.º 128/2015 de 3 de setembro. Mais recentemente foi alterada pela Lei n.º 12/2024 de 10 de janeiro, com entrada em vigor a 1 de janeiro de 2015.

¹⁵⁶ De acordo com o elemento gramatical do texto da norma, este prazo aplica-se apenas aos casos de ausência ou impedimento do titular.

¹⁵⁷ Ora, “[a] figura jurídica da substituição do exercício de funções decorre de um dos princípios gerais que regem a atividade administrativa, concretamente o princípio da continuidade dos serviços públicos. Segundo este princípio, a continuidade dos serviços públicos deve ser assegurada em todas as circunstâncias, sendo a atividade administrativa, por natureza, contínua e ininterrupta, atentos os interesses públicos que cabe a AP prosseguir” [Vd. Margarida Baptista, *Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Pública – Anotado*, Livraria Almedina, Coimbra, 2023, p. 368 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.1_EPD_annotado)].

¹⁵⁸ Alterada pelas Leis n.ºs 82-B/2014 de 31 de dezembro, 42/2016 de 28 de dezembro e 114/2017 de 29 de dezembro.

¹⁵⁹ De acordo com as alíneas a) a c) do n.º 1 do artigo 4.º da citada Lei n.º 49/2012, os cargos dirigentes das câmaras municipais são: i) diretor municipal, cargo de direção superior de 1.º grau; ii) diretor de departamento municipal, cargo de direção intermédia de 1.º grau; e iii) chefe de divisão municipal, cargo de direção intermédia de 2.º grau. A estrutura orgânica pode ainda prever cargos de direção intermédia de 3.º grau ou inferior (cf. o n.º 2 do mesmo artigo).

- b) trabalhador que reúna as condições legais de recrutamento para o cargo dirigente a substituir, podendo ser dispensado o requisito do módulo de tempo de experiência profissional legalmente exigido, em caso de manifesta inexistência de trabalhador que reúna todos os requisitos legais para o provimento do cargo.

A designação do substituto é efetuada pela entidade competente, devendo ser observados todos os requisitos legais exigidos para o provimento do cargo¹⁶⁰, com exceção do procedimento concursal¹⁶¹.

Atenta a mais recente jurisprudência do Tribunal de Contas¹⁶², cumpre elucidar que “[o] ordenamento jurídico reconhece uma margem de ponderação legislativa no estabelecimento de requisitos de legitimação do poder administrativo para em determinados casos de ausência, impedimento ou falta do titular de cargo dirigente poder ser designada uma pessoa a título interino enquanto solução precária para assegurar a continuidade das funções alternativa à operatividade da suplência”¹⁶³.

Seguindo a doutrina administrativista, a definição de lugar é entendida como “(...) o emprego com dotação orçamental, discriminada ou global, para um funcionário ou agente desempenhar um cargo, correspondendo-lhe uma certa graduação (ou categoria) e um dado vencimento fixo”, pelo que lugares vagos são “(...) os lugares que não possuem titulares, e que, portanto, não se encontram nem ocupados nem cativos”¹⁶⁴. Então, “[o] lugar ou cargo não preenchido diz-se vago”¹⁶⁵.

Considera-se, assim, que “[o] conceito de vacatura de lugar empregue na norma constante do artigo 27.º, n.º 1, do Estatuto do Pessoal Dirigente abrange cargos que nunca foram ocupados por um titular nomeado em comissão de serviço”¹⁶⁶.

Este entendimento jurisprudencial teve em consideração os sucessivos regimes legais sobre esta matéria¹⁶⁷, a saber:

¹⁶⁰ A que se referem os artigos 11.º e 12.º da Lei n.º 49/2012 e os artigos 18.º e 20.º da Lei n.º 2/2004.

¹⁶¹ Cf. o n.º 2 do artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente.

¹⁶² Cf. o Acórdão do TContas n.º 33/2023-3.ªS, de 5 de dezembro de 2023, proferido no processo de recurso ordinário n.º 04/2023-3.ªS, referente ao processo de julgamento de responsabilidades financeiras n.º 4/2023-3.ªS, ac. da autoria dos juizes conselheiros PAULO DA MESQUITA, JOSÉ MOURAZ LOPES e PAULO PEREIRA GOUVEIA (in <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2023/ac033-2021-3s.pdf>).

¹⁶³ Segundo os n.ºs 1 e 2 do artigo 42.º do Código do Procedimento Administrativo, “[n]os casos de ausência, falta ou impedimento do titular do órgão ou agente, cabe ao suplente designado na lei, nos estatutos ou no regimento, agir no exercício da competência desse órgão ou agente” e, “[n]a falta da sua designação, a suplência cabe ao inferior hierárquico imediato e, em caso de igualdade de posições, ao mais antigo”.

¹⁶⁴ Vd. João Alfaia, *Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público*, Vol. I, Livraria Almedina, Coimbra, 1985, pp. 40 e 44 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.1_1_Alfaia).

¹⁶⁵ Neste sentido, veja-se Marcelo Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, 10.ª Edição, 3.ª Reimpressão, Livraria Almedina, Coimbra, p. 653 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.1_M_Caetano).

¹⁶⁶ Conforme referido no sumário do cit. Acórdão do TContas n.º 33/2023-3.ªS.

¹⁶⁷ Pois, em conformidade com o artigo 9.º do Código Civil, a interpretação da lei deve “(...) reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada”.



- i) O n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 191-F/79 de 26 de junho¹⁶⁸ previa que os cargos dirigentes podiam ser exercidos em regime de substituição enquanto durasse a vacatura do lugar ou a ausência ou impedimento do respetivo titular, tendo o n.º 1 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 180/80 de 3 de junho¹⁶⁹ estabelecido que este regime só se aplicava aos cargos dirigentes cuja vacatura resultasse da cessação de funções do respetivo titular;
- ii) Seguidamente, o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 323/89 de 26 de setembro¹⁷⁰ manteve a possibilidade de exercício de funções dirigentes em substituição enquanto durasse a vacatura do lugar ou a ausência ou o impedimento do respetivo titular, desde que tais condicionalismos persistissem por mais de 60 dias¹⁷¹. A alínea e) do artigo 26.º deste diploma revogou expressamente o disposto no artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 180/80 de 3 de junho, cessando assim a limitação que imponha que o regime de substituição não se aplicava aos novos lugares ou cargos nunca antes ocupados por um titular;
- iii) Subsequentemente, o artigo 21.º da Lei n.º 49/99 de 22 de junho¹⁷² versou sobre a mesma matéria, nos exatos termos do regime precedente; e
- iv) De acordo com o regime vigente constante do artigo 27.º da Lei n.º 2/2004, inexistiu qualquer limitação à aplicação do regime de substituição no caso de vacatura do lugar.

Salienta-se que a substituição assume uma natureza excecional e transitória, devendo cessar 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, conforme estabelecido no n.º 3 do referido artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente. E, neste caso, cessa imperativamente se, no prazo de 45 dias após a entrega pelo júri da proposta de designação, não houver lugar à designação, nos termos do n.º 4 do mesmo artigo.

Ou seja, “(...) [a] entidade que designa uma pessoa para exercer cargo dirigente em regime de substituição com fundamento em vacatura de lugar de órgão que nunca foi ocupado, para além de poder fazer cessar o exercício de função dirigente a qualquer momento (artigo 27.º, n.º 6, do EPD), está obrigada a determinar a respetiva cessação nos seguintes prazos perentórios:

(...) [d]e 90 dias sobre a data da vacatura do lugar, salvo se estiver em curso procedimento tendente à designação de novo titular (...);

(...) [d]e 45 dias após a entrega pelo júri da proposta de designação (...).”

¹⁶⁸ Que estabeleceu o regime aplicável ao pessoal dirigente da função pública. Este diploma foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 323/89 de 26 de setembro.

¹⁶⁹ Que solucionou dúvidas de interpretação, nomeadamente relativas ao Decreto-Lei n.º 191-F/79.

¹⁷⁰ Revogado pela Lei n.º 49/99 de 22 de junho.

¹⁷¹ No caso de vacatura do lugar, a substituição tinha a duração máxima de seis meses, improrrogáveis. Mais definiu que a substituição cessava na data em que o titular do cargo dirigente iniciasse ou retomasse funções ou, a qualquer momento, por decisão do órgão que tinha determinado a substituição ou a pedido do substituto (cf. os n.ºs 3 e 4 do mesmo artigo).

¹⁷² Que estabeleceu o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central e local do Estado e da administração regional, bem como com as necessárias adaptações, dos institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados ou de fundos públicos. Este diploma foi revogado pela Lei n.º 2/2004 de 15 de janeiro.

Pois, “(...) [o]s prazos perentórios indicados integram-se no programa do EPD (...) em nome da afirmação do primado do interesse público na gestão dos organismos o qual tem também como corolário que se garantam as condições para o pleno exercício dos cargos, eliminando fatores de instabilidade que dificultam a prestação e dão oportunidade à desresponsabilização, um regime que visou obstar ao prolongamento de situações precárias e, em particular no caso de cargos dirigentes intermédios estabeleceu um processo sumário de seleção com garantia de publicidade das vagas, liberdade de candidatura e de transparência”.

Assim, “[a] norma do artigo 27.º, n.º 3, do EPD apresenta-se (...) enquadrada pelo programa do regime normativo em que se encontra inserida e a exceção ao prazo perentório absoluto reporta-se ao procedimento concursal em curso (...)”.

Os procedimentos concursais com vista à seleção e provimento de cargos de direção estão sujeitos às especificidades legalmente previstas e revestem uma natureza urgente¹⁷³ e de interesse público¹⁷⁴, o que se justifica face ao carácter temporal legalmente exigido ao regime de designação de dirigentes em substituição.

Nesta medida, “(...) [o]s dois prazos perentórios previstos nos números 3 e 4 do artigo 27.º do EPD conformadores de limites temporais para nomeação e exercício por interino de cargo dirigente vago têm assim por referência um procedimento concursal específico integrado num complexo de procedimentos multifaseados ou por degraus (...)”.

Deste modo, “(...) a afirmação doutrinária no sentido de que o concurso enquanto um tipo de processo de recrutamento «começa pelo anúncio público» (...) está a atender a um específico procedimento sucessivo por referência a um outro procedimento precedente que determinou a abertura do concurso”¹⁷⁵.

A fixação do referido prazo de 90 dias¹⁷⁶ a contar da data da vacatura do lugar aponta, assim, no sentido de que, nesse mesmo prazo, deverá concluir-se o procedimento interno que culmina com a decisão de abertura do procedimento concursal pelo órgão competente e concretizar-se a abertura do concurso através de publicação no Diário da República, sob pena de cessação obrigatória da

¹⁷³ Conforme referido no parágrafo 69 da **Sentença deste Tribunal com o n.º 24/2023–3.ªS** de 6 de dezembro, “(...) uma demora desrazoável no procedimento concursal postergaria o concurso, podendo mesmo vir a consubstanciar uma espécie de fraude à lei, decorrente de um longo período de funcionários nomeados em regime de substituição, sem que terminasse o procedimento, assim se frustrando todo o regime de temporalidade que subjaz ao regime de substituição. Como se refere no Acórdão do TC n.º 683/99, «(...) tal possibilidade de fraude não deve ser reconhecida pela ordem jurídica, que justamente com a consagração do princípio constitucional da igualdade no acesso à função pública, em regra por concurso, a pretendeu evitar – não deixando de prever a possibilidade de outras sanções para a irregularidade, diversas da conversão (como será o caso da responsabilidade civil do titular do órgão público que violou a lei)»” (in <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2023/st024-2023-3s.pdf>).

¹⁷⁴ Cf. o n.º 18 do artigo 19.º e o n.º 13 do artigo 21.º da Lei n.º 2/2004.

¹⁷⁵ Neste sentido, veja-se os parágrafos 124 a 132 do referido **Acórdão do TContas n.º 33/2023-3.ªS**.

¹⁷⁶ Note-se que, nos termos das alíneas b) e c) do artigo 87.º do Código do Procedimento Administrativo, o prazo inferior a 6 meses conta-se em dias úteis, não se incluindo na contagem o dia em que ocorra o evento a partir do qual o prazo começa a correr, suspendendo-se nos sábados, domingos e feriados. Este artigo corresponde ao disposto no artigo 72.º do anterior Código do Procedimento Administrativo (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91 de 15 de novembro).



substituição, por não se encontrar em curso, no termo desse prazo, qualquer procedimento concursal com vista ao preenchimento do respetivo cargo dirigente.

Esses procedimentos concursais estão obrigatoriamente sujeitos a publicitação na bolsa de emprego público, a qual deve ser precedida de aviso a publicar na 2.ª série do Diário da República, de acordo com os n.ºs 1 e 2 dos artigos 19.º e 21.º do mencionado Estatuto do Pessoal Dirigente¹⁷⁷ aplicável por força da Lei n.º 49/2012 de 29 de agosto, pelo que se consideram abertos (ou iniciados) com a publicação do referido aviso¹⁷⁸, momento em que ocorre a sua repercussão para o exterior¹⁷⁹.

2.2.2. A factualidade apurada

A análise realizada e sintetizada no quadro constante do Anexo VII deste documento, permitiu concluir que, durante o período¹⁸⁰ de 2018 a 2022, ocorreram 39 situações de exercício de funções inerentes a cargos dirigentes em regime de substituição, devido a vacatura de lugares (por cessação de funções do seu titular ou para cargos de direção criados «ex novo») em violação do disposto no n.º 3 do artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente.

Partindo da reestruturação orgânica dos serviços do Município do Funchal implementada a partir de 2015, e considerando as sucessivas alterações à estrutura orgânica retratadas no ponto 1.5.2. deste documento, apresentam-se, nos subpontos seguintes, os casos concretos detetados.

2.2.2.1. As designações em substituição desde a reestruturação orgânica de 2015 e até 2017

No seguimento da nova estrutura orgânica flexível aprovada pela Câmara Municipal do Funchal, na reunião de 8 de janeiro de 2015, e tornada pública através do Despacho n.º 1469/2015 de 26 de janeiro¹⁸¹, aquele órgão executivo municipal promoveu¹⁸² a abertura de procedimentos concursais para o provimento de 10 cargos de direção intermédia de 1.º grau¹⁸³ (diretores de departamento

¹⁷⁷ Em consonância com o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 158.º do Código do Procedimento Administrativo, segundo os quais “[a] publicação dos atos administrativos só é obrigatória quando exigida por lei”, sendo que “[a] falta de publicação do ato, quando legalmente exigida, implica a sua ineficácia”.

¹⁷⁸ Vd. os parágrafos 133 a 135 do cit. Acórdão deste TContas com o n.º 33/2023-3.ª Secção.

¹⁷⁹ Como também referido na Sentença deste TContas com o n.º 24/2023-3.ª Secção, no parágrafo 67, o procedimento concursal para cargos dirigentes “(...) como decorre da lei e tendo em conta as suas finalidades, à semelhança do regime normativo vigente para o recrutamento (...) e seleção de pessoal para os quadros da Administração Pública (...) inicia-se exatamente pela publicação do anúncio, na medida em que só neste momento está em causa a sua repercussão para o exterior (...). A proposta de abertura e nomeação do (...) [júri] (...) não é mais do que um ato interno que faz agir apenas os serviços, sem qualquer eficácia externa”.

¹⁸⁰ A análise das substituições em curso ao longo deste período implicou a análise das designações ocorridas a partir de 2015.

¹⁸¹ Do então Presidente da Câmara Municipal do Funchal, publicado no DR, 2.ª série, n.º 29, de 11 de fevereiro de 2015 (CD_Docs_suporte_Ponto 1.5.2_Despacho_1469_2015).

¹⁸² No seguimento da deliberação tomada na reunião de 7 de maio de 2015 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.1_Aviso_5075_2016_concursos_dirigentes).

¹⁸³ Para os seguintes departamentos: Departamento de Recursos Humanos e Modernização Administrativa, Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial, Departamento de Infraestruturas e Equipamentos, Departamento de Ordenamento do Território, Departamento de Ambiente, Departamento de Ciência e de Recursos Naturais,

municipal), 21 cargos de direção intermédia de 2.º grau (chefes de divisão municipal)¹⁸⁴ e de 3 cargos de direção intermédia de 3.º grau¹⁸⁵, conforme o Aviso n.º 5075/2016 publicado na 2.ª série do Diário da República, n.º 75, em 18 de abril, data da abertura dos concursos e a partir da qual se considera estarem em curso.

Ou seja, a abertura dos procedimentos concursais verificou-se cerca de um ano após a data da vacatura dos lugares criados a 12 de fevereiro de 2015¹⁸⁶.

Realça-se que, de acordo com o entendimento versado no antes citado Acórdão deste Tribunal n.º 33/2023 – 3.ª Secção do TContas¹⁸⁷, o regime aplicável “(...) limita os casos e o prolongamento de nomeação de dirigentes em regime de substituição e ao admitir essa possibilidade a título excecional e transitório por haver situações em que os procedimentos sucessivos dirigidos ao provimento não se concluíram antes da constatação da vacatura (por a mesma se afigurar difícil ou inviável, v.g. cessação de comissão de serviço antes do prazo, instalação súbita do órgão), a promoção do procedimento devido deve ser iniciada logo que se constate a existência de lugar vago, proibindo-se nomeações de interinos ou o seu prolongamento decorridos 90 dias sobre aquele evento”.

Salvo, “(...) no caso do procedimento concursal que dentro daquele prazo esteja em curso e fora do domínio do órgão competente para a nomeação, i.e., em que o respetivo aviso foi publicado no prazo de 90 dias contado deste a vacatura do cargo”.

Deste modo, “(...) o prolongamento da nomeação de interino para além de 90 dias se a publicação do aviso relativo ao procedimento concursal para esse cargo vago ocorrer depois de decorridos mais de 90 dias sobre a data da vacatura é um ato ilegal sendo também uma conduta ilícita omissiva impura a não determinação da respetiva cessação imediata quando se atingiu o termo do referido prazo de 90 dias”.

Assim, no que concerne às designações em regime de substituição, não obstante terem sido observados os requisitos legais exigidos para o provimento dos respetivos cargos¹⁸⁸, apuraram-se as seguintes situações em colisão com o disposto no n.º 3 do artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente:

Departamento de Educação e Qualidade de Vida, Departamento de Economia e Cultura, Departamento Jurídico e de Fiscalização e Serviço Municipal de Proteção Civil.

¹⁸⁴ Para as seguintes divisões: Divisão de Recursos Humanos, Divisão de Atendimento e Administração, Divisão de Sistemas de Informação, Divisão de Contratação Pública e Aprovisionamento, Divisão de Património e Controlo, Divisão de Contabilidade e Finanças, Divisão de Obras Municipais e Conservação, Divisão de Edifícios e Equipamentos, Divisão de Águas e Saneamento Básico, Divisão de Gestão de Frota, Divisão de Planeamento e Regeneração Urbana, Divisão de Gestão Urbanística, Divisão de Mobilidade e Trânsito, Divisão de Remoção de Resíduos, Divisão de Limpeza Urbana, Divisão de Jardins e Espaços Verdes Urbanos, Divisão de Desenvolvimento Social, Divisão de Cultura e Turismo, Divisão Jurídica, Divisão de Fiscalização Municipal e Divisão de Estudos e Estratégia.

¹⁸⁵ Para as seguintes unidades: Unidade de Mercados, Unidade de Auditoria Interna e Unidade de Democracia Participativa e Cidadania.

¹⁸⁶ Dia seguinte à publicação do Despacho n.º 1469/2015 (vd. o artigo 15.º do anexo ao referido despacho).

¹⁸⁷ Cf. os parágrafos 138, 139 e 142 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.1_ ac033-2023-3s).

¹⁸⁸ Cf. o n.º 2 do artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente.



- a) Por despacho de 3 de abril de 2017, a ex-Vereadora com o pelouro dos recursos humanos, Maria Madalena Caetano Sacramento Nunes, designou um trabalhador em regime de substituição para ocupar o cargo de chefe da Divisão de Sistemas de Informação¹⁸⁹, ou seja, cerca de 2 anos após a data da vacatura do lugar.

Da fundamentação expressa nesse despacho consta que, concluído o procedimento concursal aberto em 18 de abril de 2016, não foi possível proceder ao provimento do cargo¹⁹⁰, em virtude de o candidato selecionado ter comunicado que não o pretendia ocupar.

O substituto exerceu funções durante o período compreendido entre 3 de abril de 2017 e 2 de dezembro de 2018. No dia seguinte ao termo da substituição, iniciou funções em comissão de serviço como chefe dessa mesma divisão¹⁹¹, em resultado da conclusão de outro procedimento concursal aberto em 5 de julho de 2017, conforme o Aviso n.º 7610/2017¹⁹².

In casu, a data da vacatura do lugar verificou-se a 12 de fevereiro de 2015, sendo que, já tinha sido designado outro trabalhador para exercer em substituição este mesmo cargo¹⁹³ e ¹⁹⁴.

Além disso, a data da vacatura do lugar não se modificou pela circunstância de não ter sido possível prover o cargo após conclusão de procedimento concursal ou pelo facto de já ter ocorrido uma anterior designação em substituição para o exercício do cargo. Trata-se sempre do mesmo lugar vago, em consequência da implementação da nova estrutura orgânica.

O termo da anterior substituição não originou, portanto, uma nova vaga por cessação de funções de anterior titular, na medida em que o trabalhador que exerceu o cargo em substituição não pode ser considerado titular do cargo que temporariamente ocupou, pois, titulares de cargos de direção intermédia são os recrutados por procedimento concursal¹⁹⁵;

¹⁸⁹ Divisão afeta, nessa altura, ao Departamento de Recursos Humanos e Modernização Administrativa.

¹⁹⁰ De acordo com o n.º 3 do artigo 12.º da Lei n.º 49/2012 de 29 de agosto, "[n]os casos em que o procedimento concursal fique deserto ou 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 subsequente 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".

¹⁹¹ Cf. o Despacho n.º 11586/2020 da ex-Vereadora com a área dos recursos humanos, de 3 de dezembro de 2018, publicado no DR, 2.ª série, n.º 228, de 23 de novembro (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.1_a)_Despacho_11586_2020).

¹⁹² Publicado no DR, 2.ª série, n.º 128, de 05 de julho (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.1_a)_Aviso_7610_2017_concurso_chefias).

¹⁹³ Cf. o Despacho emitido em 11 de fevereiro de 2015, pelo então Presidente da Câmara Municipal do Funchal, Paulo Alexandre Nascimento Cafôfo (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.1_a)_Desp 20150211 Desig Dirigentes Subs). Este documento foi remetido em anexo ao ponto 3 do ofício com o registo de entrada n.º 3323/2023, de 21 de dezembro.

¹⁹⁴ Não se procedeu à análise da primeira designação em substituição por ser anterior ao âmbito temporal desta ação e já não se encontrar em curso entre 2018 e 2022.

¹⁹⁵ Cf. o n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto do Pessoal Dirigente, o que não se verifica nas designações ao abrigo do artigo 27.º do mesmo diploma, que não se sujeitam a procedimentos concursais, de acordo com o n.º 2 do referido artigo.

- b) No que concerne à Divisão de Edifícios e Equipamentos, anteriormente à abertura do procedimento concursal supra identificado¹⁹⁶, o então Presidente da Câmara Municipal do Funchal já tinha designado em substituição um técnico superior do mapa de pessoal do Município do Funchal para exercer o cargo de chefe de divisão¹⁹⁷, conforme o despacho datado de 8 de maio de 2015¹⁹⁸.

Posteriormente, a referida ex-Vereadora com o pelouro dos recursos humanos procedeu à designação de um segundo substituto para o exercício do cargo, com efeitos a partir de 26 de março de 2018¹⁹⁹, portanto, passados cerca de três anos após a data da vacatura do lugar, tendo referido no seu despacho que tinha sido determinado o encerramento do procedimento concursal destinado ao provimento do cargo de chefe desta divisão.

Em 13 de setembro de 2019²⁰⁰, foi aberto novo procedimento concursal para o preenchimento do cargo e, em resultado da sua conclusão, mais precisamente a 1 de outubro de 2020, o substituto foi nomeado em comissão de serviço como titular do cargo²⁰¹.

Quanto à admissibilidade desta segunda designação em substituição, reafirmamos o entendimento expresso na alínea antecedente;

- c) Através do supramencionado despacho de 11 de fevereiro de 2015, foi também designado substituto para o exercício do cargo de chefe da Divisão de Estudos e Estratégia.

De acordo com esse despacho, “[a]s designações em regime de substituição para os cargos de direção intermédia de 2.º grau produz[iam] efeitos no dia 12 de fevereiro de 2015 e cessa[vam] após decorrido o prazo de 90 dias, salvo se estive[sse] em curso procedimento concursal tendente à designação de novos titulares”.

Não obstante, o procedimento para o preenchimento deste cargo só foi publicado no Diário da República a 18 de abril de 2016, através do Aviso n.º 5075/2016, ou seja, passados mais de 14 meses após a data da vacatura do lugar.

A substituição prolongou-se até à extinção desta divisão, ou seja, até 14 de dezembro de 2018²⁰². Contudo, atendendo ao regime legal aplicável, deveria ter cessado imperativamente

¹⁹⁶ Vd. o Aviso n.º 5075/2016 publicado a 18 de abril de 2016 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.1_Aviso_5075_2016_concursos_dirigentes).

¹⁹⁷ Esta designação não foi objeto de análise por ser anterior ao âmbito temporal desta ação e já não se encontrar em curso entre 2018 e 2022.

¹⁹⁸ Enviado em anexo ao ponto 9 do ofício com o registo de entrada n.º 3323/2023 (CD_Processo_Resposta_MF_dez 2023).

¹⁹⁹ Cf. o despacho emitido nessa mesma data (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.1_b)_Desp 20150518 Desig Subst Cf Div Edifícios).

²⁰⁰ Data da publicação do Aviso n.º 14296/2019 no DR, 2.ª série, n.º 176 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.1_b)_Aviso_14296_2019_concurso).

²⁰¹ Cf. o Despacho n.º 11592/2020 de 1 de outubro, publicado no DR, 2.ª série, n.º 228, de 23 de novembro (CD_Docs_suporte_Despacho_11592_2020).

²⁰² A extinção ocorreu em consequência da alteração da estrutura orgânica flexível aprovada em reunião da Câmara Municipal do Funchal de 29 de novembro de 2018, tornada pública através do Despacho n.º 12091/2018 (CD_Docs_suporte_Ponto 1.5.2_Despacho_12091_2018).

passados 90 dias sobre a data da vacatura do lugar, pois, nessa data, ainda não se encontrava em curso o procedimento concursal com vista ao provimento do respetivo cargo;

- d) Relativamente ao Departamento de Ordenamento do Território, o ex-Presidente da Câmara Municipal do Funchal, através do seu despacho de 11 de fevereiro de 2015, designou substituto para exercer funções de direção intermédia de 1.º grau neste departamento, sendo que passados 90 dias sobre a data da vacatura do lugar não se encontrava aberto qualquer procedimento para o provimento de titular do cargo.

Mas, posteriormente, por despacho de 18 de dezembro de 2018, determinou “(...) a cessação da comissão de serviço em regime de substituição (...)”, e procedeu à designação de segundo substituto, considerando incorretamente que existia “(...) impedimento por parte do titular do cargo de Diretor de Departamento de Ordenamento do Território, prevendo-se uma ausência prolongada para o exercício das funções (...)”.

O novo substituto²⁰³ iniciou funções em 18 de dezembro de 2018, aproximadamente 3 anos e 4 meses após a vacatura do lugar.

Na fundamentação expressa no respetivo despacho de designação²⁰⁴ consta que “[a] Câmara Municipal do Funchal, em deliberação datada de 29 de novembro de 2018 (...) criou a Divisão de Apreciação Urbanística, Divisão de Planeamento Urbano, Divisão de Reabilitação Urbana e Projetos, Divisão de Informação Geográfica e a Unidade de Gestão de Procedimentos Urbanísticos (...)”.

Note-se, que esta alteração²⁰⁵ só concretizou a criação de novas unidades orgânicas flexíveis afetas ao referido departamento já existente desde a reestruturação orgânica ocorrida em 2015²⁰⁶. Deste modo, a data da vacatura deste lugar remontava a 11 de fevereiro de 2015.

Ora, quanto a este aspeto, salienta-se que o termo da anterior substituição não originou uma nova vaga por cessação de funções de anterior titular. Conforme referido nas alíneas anteriores, o trabalhador que exerceu o cargo em substituição não pode ser considerado titular do cargo que temporariamente ocupou, pois, os titulares de cargos de direção intermédia são recrutados por intermédio de procedimento concursal²⁰⁷ e, subsequentemente, nomeados em comissão de serviço, o que não se verificou na primeira designação em substituição, que não se sujeitou a qualquer procedimento concursal.

²⁰³ Trata-se do mesmo trabalhador que exerceu funções dirigentes em substituição na Divisão de Estudos e Estratégia até à sua extinção.

²⁰⁴ Emitido em 18 de dezembro de 2018, pelo ex-Presidente da Câmara Municipal do Funchal, Paulo Alexandre Nascimento Cafôfo (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.1_Desp 20150211 Desig Dirigentes Subs).

²⁰⁵ Vd. o Despacho n.º 12091/2018 publicado no DR, 2.ª série, n.º 241, de 14 de dezembro (CD_Docs_suporte_Ponto 1.5.2_Despacho_12091_2018).

²⁰⁶ Vd. o Despacho n.º 1400/2015 publicado no DR, 2.ª série, n.º 28, de 10 de fevereiro (CD_Docs_suporte_Ponto 1.5.2_Despacho_1400_2015).

²⁰⁷ Conforme o n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto do Pessoal Dirigente.

A segunda substituição cessou a 30 de setembro de 2020, em consequência do Despacho n.º 11594/2020 de 1 de outubro de 2020²⁰⁸, que procedeu à designação do substituto como titular do cargo, após concluído outro procedimento concursal aberto através do Aviso n.º 19902/2019²⁰⁹;

- e) Para a Divisão de Conservação da Natureza e Recursos Naturais, foi também designado substituto para desempenhar funções dirigentes, em 3 de abril de 2017, por despacho da ex-Vereadora com a área dos recursos humanos, Maria Madalena Caetano Sacramento Nunes.

Esse despacho de designação referiu que “(...) por deliberação datada de 7 de maio de 2015, a Câmara Municipal do Funchal promoveu a abertura de procedimentos concursais para provimento de 21 cargos de direção intermédia de 2.º grau, referentes a chefe de divisão municipal, em virtude de o provimento dos referidos cargos estar limitado aos critérios do ora revogado artigo 8.º da Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto, não constando daquela deliberação o procedimento concursal para o cargo de Chefe de Divisão de Conservação da Natureza e Recursos Naturais”.

Segundo a alínea b) do n.º 1 e o n.º 2 do citado artigo 8.º da Lei n.º 49/2012, “[n]os municípios com população igual ou superior a 10 000 podem ser providos três chefes de divisão municipal, aos quais pode acrescer um cargo de chefe de divisão municipal por cada fração igual”, sendo que “[o]s municípios cujo número de dormidas turísticas seja igual ou superior a 100 000 por cada ano civil, e por cada fração igual, podem prover um chefe de divisão, a acrescer aos providos nos termos do número anterior, com o limite de seis”²¹⁰.

Note-se que, de acordo com o n.º 3 do artigo 7.º do Modelo de Organização dos Serviços Municipais da Câmara Municipal do Funchal anexo ao Despacho n.º 1469/2015, foi “(...) fixado em 25 (vinte e cinco) o número máximo de Divisões Municipais, sendo os respetivos serviços assegurados por um dirigente intermédio de 2.º grau – Chefe de Divisão, sendo 21 (vinte e uma) as que decorrem dos critérios fixados no artigo 8.º da Lei n.º 49/2012 de 29 de agosto, e 4 (quatro) as que decorrem do mecanismo de flexibilidade previsto no n.º 1 do artigo 21.º da citada Lei n.º 49/2012”²¹¹.

²⁰⁸ Publicado no DR, 2.ª série, n.º 228, de 23 de novembro de 2020 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.1_d)_Despacho_11594_2020).

²⁰⁹ Publicado no DR, 2.ª série, n.º 238, de 11 de dezembro de 2019 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.1_d)_Aviso_19902_2019_concurso).

²¹⁰ Conforme é referido na exposição de motivos do referido diploma [cf. a Proposta de Lei n.º 57/XII/1 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.1_e)_Proposta_Lei_57_XII_1], “(...) no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), foi fixada a redução do número de dirigentes em funções na administração local. Neste sentido, procede-se à definição de regras e critérios para o provimento de dirigentes das câmaras municipais, de forma a alcançar esse desiderato.”. Assim “(...) e por forma a assegurar flexibilidade organizativa nas câmaras municipais, e sem comprometer os limites dos dirigentes efetivamente providos, é dada a possibilidade aos municípios de preverem nas suas estruturas orgânicas cargos dirigentes em número superior ao dos dirigentes a prover na sequência da entrada em vigor do presente diploma, assegurando, assim, que eventuais ajustamentos na organização não careçam de uma alteração formal da estrutura interna do município”.

²¹¹ Os n.ºs 5 e 6 do mesmo artigo previam ainda que, no caso das Divisões Municipais, poderia recorrer-se aos mecanismos de flexibilidade, caso as Unidades Orgânicas equiparadas a Departamento viessem a ser excecionadas



Ora, a redação dos n.ºs 2 e 3 do citado artigo 21.^{º212}, sob a epígrafe “Mecanismos de Flexibilidade”, indicava que “[o]s municípios podem prover um número de diretores de departamento municipal superior ao resultante da aplicação dos critérios e limites previstos na presente lei, desde que tal implique o não provimento, em igual número, de diretores municipais”, disposição “(...) aplicável, com as devidas adaptações, às relações entre chefe de divisão municipal e diretor de departamento municipal (...)”.

Em suma, a estrutura orgânica flexível integrava 23 divisões municipais²¹³ (dentro do limite máximo de 25 fixado pela Assembleia Municipal), sendo que 21 delas decorriam dos critérios limitativos do provimento de cargos de chefia previstos no artigo 8.º da Lei n.º 49/2012.

Por este motivo, o procedimento concursal aberto através do Aviso n.º 5075/2016 apenas incluiu o provimento dos cargos de direção intermédia de 2.º grau para essas 21 divisões, excluindo a Divisão de Conservação da Natureza e Recursos Naturais.

No caso *sub judice*, portanto, a vacatura do lugar – chefe da referida Divisão de Conservação da Natureza e Recursos Naturais - só se verificou com a entrada em vigor da Lei n.º 42/2016 de 28 de dezembro, a 1 de janeiro de 2017²¹⁴, que revogou o artigo 8.º da Lei n.º 49/2012, afastando os critérios limitativos ao provimento de cargos dirigentes nas câmaras municipais.

O termo desta substituição ocorreu a 2 de dezembro de 2018, na sequência da nomeação do substituto em comissão de serviço para o cargo de chefe da divisão²¹⁵, após a conclusão do procedimento concursal, cujo anúncio de abertura só foi publicado no Diário da República a 5 de julho de 2017²¹⁶, ou seja, passados cerca de 6 meses após a data da vacatura do lugar.

A duração das substituições para além do prazo perentório legalmente fixado, contrariando o n.º 3 do referido artigo 27.º da Lei n.º 2/2004 de 15 de janeiro²¹⁷, verificou-se igualmente nas designações que tiveram lugar após a alteração da estrutura orgânica flexível tornada pública pelo Despacho n.º 5793/2017 de 6 de junho de 2017, publicado a 30 de junho do mesmo ano²¹⁸, nos seguintes termos:

- f) Para a Divisão de Aprovisionamento e Armazéns, nova unidade na dependência do Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial, foi designado substituto²¹⁹ para o cargo

daquelas critérios, nos termos da alínea a), do n.º 1, do artigo 10.º da Lei n.º 49/2012, o que permitia que fossem providas mais duas divisões.

²¹² Na redação dada pela Lei n.º 82-B/2014 de 31 de dezembro.

²¹³ Cf. o artigo 9.º do anexo ao Despacho n.º 1469/2015 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.1_e)_Despacho_1469_2015).

²¹⁴ De acordo com o artigo 276.º da mesma Lei.

²¹⁵ Cf. o Despacho n.º 12522/2018 de 3 de dezembro publicado no DR. 2.ª série, n.º 249, de 27 de dezembro (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.1_e)_Despacho_12522_2018).

²¹⁶ Aviso n.º 7610/2017 publicado no DR, 2.ª série, n.º 128 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.1_e)_Aviso_7610_2017).

²¹⁷ Ex vi artigo 2.º da Lei n.º 49/2012 de 29 de agosto.

²¹⁸ No DR, 2.ª série, n.º 125 (CD_Docs_suporte_Ponto 1.5.2_Despacho_5793_2017).

²¹⁹ Cf. o despacho da ex-Vereadora com o pelouro dos recursos humanos, Maria Madalena Caetano Sacramento, emitido em 5 de julho de 2017 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.1_f)_ Desig_Subst_Chefe_Div_Aprovision_Armazéns_20170705).

de direção intermédia de 2.º grau, com efeitos a 5 de julho de 2017, tendo a substituição cessado a 06 de abril de 2021, com a sua nomeação em comissão de serviço para o cargo de chefe da divisão²²⁰, na sequência do procedimento concursal que se iniciou cerca de 10 meses após a data vacatura do lugar, com a publicação do correspondente aviso de abertura, em 22 de maio de 2018²²¹;

- g) O cargo de chefe da nova Divisão de Mercados foi exercido em substituição desde 10 de julho de 2017²²², tendo cessado em 08 de março de 2020, a pedido do substituto²²³. O que significa que a substituição se prolongou para além de 90 dias sobre a data da vacatura do lugar criado «ex novo», sem que durante aquele prazo tivesse sido aberto procedimento concursal conducente ao provimento de titular para o cargo²²⁴.

No seguimento da cessação de funções do substituto, foi designado segundo substituto por despacho do ex-Vereador com o pelouro dos recursos humanos, Rúben Dinarte Silva Abreu, de 17 de junho de 2020. Note-se, contudo, que a data da vacatura do lugar ocorreu a 1 de julho de 2017 e que o termo da primeira substituição não originou uma nova vaga por falta de titular anterior, conforme já antes aludido.

Esta substituição durou até 30 de novembro de 2021, tendo sido aberto um novo procedimento concursal através do Aviso n.º 8823/2022 publicado a 29 de abril de 2022²²⁵;

- h) O substituto designado em 14 de agosto de 2017²²⁶ para chefiar a Divisão de Contratação Pública, exerceu funções até 31 de agosto de 2020²²⁷. Passados 90 dias sobre a vacatura do lugar não se encontrava em curso o procedimento tendente ao preenchimento da vaga, o qual só foi aberto a 22 de maio de 2018, com a publicação no Diário da República do Aviso n.º 6933/2018²²⁸.

²²⁰ Através do Despacho n.º 6790/2021 de 7 de abril publicado no DR, 2.ª série, n.º 132, de 9 de julho (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.1_f)_Despacho_6790_2021).

²²¹ Cf. o Aviso n.º 6933/2018 publicado no DR, 2.ª série, n.º 98, de 22 de maio (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.1_f)_Aviso_6933_2018_concurso).

²²² Cf. o despacho da mesma ex-Vereadora responsável pelos recursos humanos emitido em 10 de julho de 2017 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.1_g)_Desig_Subst_Chefe_Div_Mercados_20170710).

²²³ Cf. o documento remetido no ponto 7 do ofício com o registo de entrada sob o n.º 3323/2023 de 21 de dezembro (CD_Processo_Resposta_MF_dez 2023).

²²⁴ O procedimento concursal foi iniciado com a publicação do Aviso n.º 6933/2018, em 22 de maio de 2018 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.1_g)_Aviso_6933/2018_concurso). De acordo com a ata n.º 5 da reunião do júri de 11 de fevereiro de 2021, não foi proposto nenhum candidato para o cargo (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.1_g)_Ata 5 Chefe da Divisão de Mercados).

²²⁵ No DR, 2.ª série, n.º 83 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.1_Aviso_8823_2022_concurso).

²²⁶ Data da produção de efeitos do despacho proferido em 11 de agosto de 2017, pela ex-Vereadora responsável pelo pelouro dos recursos humanos, Maria Madalena Caetano Sacramento Nunes (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.1_h)_Desig_Subst_Chefe_Contratação Pública_20170811).

²²⁷ Data em que cessou a substituição na sequência da mobilidade do trabalhador para outra entidade.

²²⁸ Na 2.ª série, n.º 98 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.1_h)_Aviso_6933_2018_concurso).



2.2.2.2. Os substitutos designados em 2018 e 2019

Esta desconformidade continuou a verificar-se, de forma reiterada e sucessiva, nos anos seguintes, a saber:

- a) A Unidade de Fiscalização²²⁹ foi criada aquando da alteração orgânica aprovada em reunião da Câmara Municipal do Funchal de 3 de maio de 2018, publicada em 16 de maio de 2018²³⁰, através do Despacho n.º 4888/2018 de 4 de maio.

As funções correspondentes a este cargo de direção intermédia de 3.º grau foram exercidas em substituição, com efeitos a partir de 4 de junho de 2018²³¹ e até 14 de dezembro de 2018²³², não tendo sido aberto qualquer procedimento com vista ao provimento do cargo no prazo limite de 90 dias sobre a data da vacatura do lugar;

- b) O cargo de chefe da Unidade de Democracia Participativa e Cidadania vagou em 2 de maio de 2019²³³, tendo sido designado substituto para o desempenho dessas funções, por despacho, dessa mesma data, da referida ex-Vereadora com a área dos recursos humanos. A substituição prolongou-se até 30 de novembro de 2021, data em que se efetivou a mobilidade do trabalhador para outra entidade.

O procedimento concursal para o provimento deste cargo de direção só foi aberto mais de três anos após a vacatura do lugar, conforme o Aviso n.º 14705/2022 publicado a 25 de julho de 2022²³⁴;

- c) Na sequência da alteração da estrutura orgânica nuclear²³⁵ publicada a 8 de abril de 2019, através do Despacho n.º 3931/2019²³⁶, o então Presidente da Câmara Municipal do Funchal, Paulo Alexandre Nascimento Cafôfo, designou substituto para o exercício do cargo de direção intermédia de 1.º grau do novo Departamento de Águas do Funchal, com efeitos a 2 de maio de 2019²³⁷.

²²⁹ Na dependência da Divisão de Fiscalização Municipal afeta ao Departamento Jurídico e de Fiscalização.

²³⁰ No DR, 2.ª série, n.º 94 (CD_Docs_suporte_Despacho_4888_2018).

²³¹ Data do despacho da ex-Vereadora com a área dos recursos humanos, Maria Madalena Caetano Sacramento Nunes (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.2_a)_ Desig_Subst_CUN_Fiscalização_20180604).

²³² Data em que se verificou a extinção desta unidade consequentemente à alteração orgânica aprovada pela Câmara Municipal do Funchal, em 29 de novembro de 2018 [cf. o Despacho n.º 12091/2018 de 4 de dezembro de 2018 publicado no DR, 2.ª série, n.º 241, de 14 de dezembro (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.2_a)_Despacho_12901_2018)].

²³³ O anterior titular do cargo cessou funções a 1 de maio de 2019, por ter sido designado em substituição como chefe da Divisão de Contraordenações e Execuções Fiscais, conforme referido no despacho de designação em regime de substituição de 02 de maio de 2019 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.2_b)_ Desig_Subst_CUN_Democ_Participativa_20190502).

²³⁴ No DR, 2.ª série, n.º 142 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.2_b)_ Aviso_14705_2022_conc_chefe_unidade_participativa).

²³⁵ Aprovada pela Assembleia Municipal na reunião de 6 de março de 2019.

²³⁶ No DR, 2.ª série, n.º 69, daquela data (CD_Docs_suporte_Ponto 1.5.2_Despacho_3931_2019).

²³⁷ Cf. o Despacho proferido nessa data (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.2_c)_ Des_Conformação_Dir_Águas_20190502).

Decorridos 90 dias sobre a data da vacatura do lugar, não se encontrava em curso qualquer procedimento concursal²³⁸. O substituto manteve-se em funções até 13 de abril de 2021, tendo sido designado em comissão de serviço para este cargo²³⁹.

Em 13 de setembro de 2019, o Aviso n.º 14296/2019²⁴⁰ procedeu à abertura de procedimentos concursais com vista ao recrutamento de cargos de direção intermédia de 1.º, 2.º e 3.º graus, respetivamente, para 1 departamento, 11 divisões municipais e 4 unidades.

Contudo, à data da abertura de tais procedimentos, as substituições abaixo elencadas já tinham excedido o prazo limite de 90 dias sobre as datas de vacatura dos correspondentes lugares:

- d) O cargo vago de chefe da Unidade de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho foi exercido em substituição a partir de 19 de fevereiro de 2018, conforme o despacho emitido nessa data, pela antes identificada ex-Vereadora responsável pela área dos recursos humanos, e até 30 de novembro de 2020, momento em que ocorreu a nomeação desse trabalhador em comissão de serviço para o cargo de chefe dessa mesma divisão²⁴¹.

Esta unidade orgânica flexível tinha sido criada na reunião da Câmara Municipal do Funchal ocorrida a 27 de julho de 2017, publicada através do Despacho n.º 8689/2017, em 2 de outubro de 2017²⁴².

Neste caso, o procedimento concursal tendente ao provimento do cargo iniciou-se mais de dois anos após aquela data da vacatura do lugar;

- e) A substituição para o cargo de diretor do Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial ocorreu por despacho de 3 de maio de 2018, devido à vacatura do lugar que se verificou a 23 de março de 2018, no seguimento do pedido de cessação de funções do seu titular²⁴³.

O substituto deixou de exercer funções nessa qualidade, em 16 de julho de 2020, no dia imediatamente anterior ao Despacho n.º 11587/2020²⁴⁴, que procedeu à sua designação como titular do cargo após a conclusão do antes mencionado procedimento concursal.

No entanto, à data da abertura desse concurso já tinha decorrido mais de um ano sobre a data em que vagou o cargo;

²³⁸ O concurso só foi aberto pelo Aviso n.º 19902/2019 publicado no DR, 2.ª série, n.º 238 de 11 de dezembro (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.2_c)_Aviso_19902_2019_concurso).

²³⁹ Cf. o Despacho n.º 6263/2021 de 14 de abril publicado no DR, 2.ª série, n.º 121, de 24 de junho (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.2_c)_ Despacho_6263_2021).

²⁴⁰ Publicado no DR, 2.ª série, n.º 176, naquela data (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.2_d)_ Aviso_14296_2019_concurso).

²⁴¹ Cf. o Despacho n.º 11593/2020 de 1 de outubro publicado no DR, 2.ª série, n.º 228, de 23 de novembro (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.2_d)_ Despacho_11593_2020).

²⁴² No DR, 2.ª série, n.º 190 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.2_d)_Despacho_8689_2017).

²⁴³ Conforme referido no despacho de designação em regime de substituição emitido pela ex-Vereadora com o pelouro dos recursos humanos (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.2_e)_Des_Subst_Diretor_Dep_Gestão_Finan_Patrimon_20180503).

²⁴⁴ Emitido pelo ex-Vereador com o pelouro dos recursos humanos, Rúben D'narte Silva Abreu, em 17 de julho de 2020, e publicado no DR, 2.ª série, n.º 228, de 23 de novembro de 2020 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.2_e)_Despacho_11587_2020).



- f) Com efeitos a 17 de janeiro de 2019²⁴⁵, foram designados substitutos para ocupar os cargos de chefes das novas unidades orgânicas flexíveis criadas por deliberação camarária de 29 de novembro de 2018, publicada a 14 de dezembro de 2018²⁴⁶: i) Divisão de Ciência; ii) Divisão de Licenciamentos; iii) Divisão de Apreciação Urbanística; iv) Divisão de Informação Geográfica; v) Divisão de Planeamento Urbano; vi) Divisão de Reabilitação Urbana e Projetos; e vii) Unidade de Gestão de Procedimentos Urbanísticos.

As referidas substituições cessaram (i) em 06 de abril de 2021, no caso da Divisão de Ciência, (ii) em 14 de setembro de 2021, quanto à Divisão de Licenciamentos, e (iii) em 30 de setembro de 2020, nas restantes divisões, em consequência das nomeações em comissão de serviço dos titulares dos respetivos cargos²⁴⁷, excetuando o caso da Unidade de Gestão de Procedimentos Urbanísticos, cuja substituição cessou em 28 de maio de 2021, face à renúncia ao exercício dessas funções apresentada pelo substituto²⁴⁸;

- g) Ainda no contexto da referida alteração orgânica publicada no Diário da República a 14 de dezembro de 2018, foram designados substitutos para o exercício das funções inerentes aos correspondentes cargos dirigentes das novas unidades orgânicas: i) Unidade do Parque Ecológico; ii) Divisão de Fiscalização; iii) Divisão de Fiscalização Técnica Urbanística; iv) Divisão de Contraordenações e Execuções Fiscais; e v) Unidade do Bem-Estar Animal, conforme os despachos exarados pela ex-Vereadora responsável pelos recursos humanos, respetivamente, em 19 de fevereiro, 27 de fevereiro, 26 de abril e 2 de maio, e pelo ex-Presidente da Câmara Municipal do Funchal, em 7 de julho de 2019²⁴⁹, sendo que nesta última designação, à data do despacho, já tinha sido ultrapassado o prazo perentório de 90 dias previsto no n.º 3 do artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente.

Os referidos procedimentos concursais com vista ao provimento destes cargos, assim como os mencionados na alínea f) acima, só foram abertos em 13 de setembro de 2019, ou seja, cerca de nove meses após a vacatura dos respetivos lugares.

²⁴⁵ Cf. os Despachos exarados na mesma data pela ex-Vereadora com a área dos recursos humanos (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.2_f)).

²⁴⁶ Vd. o Despacho n.º 12091/2018 publicado no DR, 2.ª série, n.º 241 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.2_f)_Despacho_12091_2018).

²⁴⁷ Respetivamente pelo: Despacho n.º 6261/2021 de 7 de abril publicado no DR, 2.ª série, n.º 121, de 24 de junho; Despacho n.º 10075/2021 de 15 de setembro publicado no DR, 2.ª Série, n.º 201, de 15 de outubro; e pelos Despachos n.ºs 11588/2020, 11589, 11590 e 11591, todos de 1 de outubro de 2020 e publicados no DR, 2.ª série, n.º 228, de 23 de novembro (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.2_f)).

²⁴⁸ Cf. os documentos remetidos em anexo ao ponto 7 do ofício da Câmara Municipal do Funchal com o registo de entrada nesta Secção Regional sob o n.º 3323/2023 de 21 de dezembro (CD_Processo_Resposta_MF_dez 2023).

²⁴⁹ As substituições cessaram devido à nomeação dos titulares dos cargos em comissão de serviço, respetivamente, de acordo com o Despacho n.º 6262/2021 publicado no DR, 2.ª série, n.º 121, de 24 de junho; o Despacho n.º 10543/2021 publicado no DR, 2.ª série, n.º 208 de 26 de outubro; o Despacho n.º 10073/2021 publicado no DR, 2.ª série, n.º 201, de 15 de outubro de 2021; e o Despacho n.º 10074/2021 publicado no mesmo DR (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.2_g)). No que respeita à Divisão de Contraordenações e Execuções Fiscais, a substituição cessou no seguimento da nomeação do trabalhador em comissão de serviço para o cargo de Diretor de Departamento da Secção de Processo Executivo do Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM [cf. o Despacho n.º 381/2020 publicado no JORAM, II série, n.º 185, 2.º suplemento, de 2 de outubro de 2020 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.2_g)_Despacho_381_2020)].

Acresce, no que respeita à Divisão de Contraordenações e Execuções Fiscais, que foi designado novo substituto a partir de 12 de março de 2021²⁵⁰, ou seja, muito após 90 dias sobre a data da vacatura do lugar que permanece a mesma²⁵¹, uma vez que a substituição anterior cessou porque o trabalhador iniciou funções noutra entidade e atendendo a que “[o] procedimento concursal destinado ao provimento do cargo (...) aberto por aviso publicado na 2.ª série do Diário da República (...), de 13 de setembro de 2019, (...) ficou deserto, após a realização dos métodos Avaliação Curricular e Entrevista Pública de Seleção”.

2.2.2.3. As substituições relacionadas com a 5.ª alteração orgânica de 2019 e até 2022

Na sequência da alteração da estrutura orgânica flexível aprovada em reunião do órgão executivo do Município do Funchal de 27 de junho de 2019, publicada por intermédio do Despacho n.º 7866/2019 de 26 de julho de 2019, no Diário da República, 2.ª série, n.º 170, de 5 de setembro de 2019, apurou-se que:

- a) Os cargos de direção intermédia de 2.º grau das novas divisões afetas à Águas do Funchal:
 - i) Divisão de Águas Residuais Urbanas; ii) Divisão Comercial e Administrativa; iii) Divisão de Distribuição de Água; e iv) Divisão de Planeamento, Controlo e Inovação, foram exercidos em substituição a partir de 7 de outubro de 2019, exceto no caso da divisão referida por último, que se iniciou a 14 de outubro de 2019²⁵². As substituições duraram até 14 de setembro de 2021, uma vez que, com efeitos a partir do dia seguinte, os substitutos foram designados titulares dos respetivos cargos, em comissão de serviço²⁵³, após a conclusão dos procedimentos concursais cuja abertura se concretizou com a publicação do Aviso n.º 17574/2020, em 29 de outubro de 2020²⁵⁴, ou seja, decorrido mais de um ano sobre a data da vacatura do lugar;
- b) No âmbito do referido aviso de abertura constava também o provimento dos cargos dirigentes para a Divisão de Estudos e Projetos e para a Unidade de Gestão de Contratos.

O substituto designado para a Divisão de Estudos e Projetos exerceu funções desde 7 de outubro de 2019²⁵⁵ e até 14 de setembro de 2021, tendo sido nomeado titular do cargo a partir dessa data²⁵⁶.

²⁵⁰ Cf. o despacho de 12 de março de 2021, emitido pelo ex-Vereador responsável, Rúben Dinarte Silva Abreu (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.2_g)_Desig_Subst_Chefe_Div_Contr_Exec_Fiscais_20210312).

²⁵¹ Trata-se de uma nova divisão criada em 14 de dezembro de 2018.

²⁵² Cf. os despachos de 3 de outubro de 2019 e, no caso da Divisão de Planeamento, Controlo e Inovação, o despacho de 10 de outubro, todos emitidos pelo ex-Vereador com o pelouro dos recursos humanos, Rúben Dinarte Silva Abreu (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.3_a)).

²⁵³ Respetivamente, conforme o Despacho n.º 10076/2021 de 15 de outubro publicado no DR, 2.ª série, n.º 201, de 15 de outubro, e os Despachos n.ºs 9964/2021, 9966/2021 e 9967/2021, todos de 15 de setembro, publicados no DR, 2.ª série, n.º 199, de 13 de outubro (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.3_a)).

²⁵⁴ No DR, 2.ª série, n.º 11 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.3_a)_Aviso_17574_2020_concurso_dirigentes).

²⁵⁵ Cf. o despacho de 03 de outubro de 2019 emitido pelo mesmo ex-Vereador com a área dos recursos humanos (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.3_b)_Desig_Subst_Chefe_Div_Estudos_Projetos_20191003).

²⁵⁶ Cf. o Despacho n.º 9965/2021 de 15 de setembro publicado no DR, 2.ª série, n.º 199, de 13 de outubro (CD_Docs_suporte_b)_Despacho_9965_2021).



Para a Unidade de Gestão de Contratos, a substituição teve início em 8 de junho de 2020²⁵⁷, portanto, após o decurso do prazo legalmente estipulado de 90 dias²⁵⁸.

O mesmo se verificou na nova Divisão de Receitas e Financiamento, cujo cargo de direção intermédia de 2.º grau foi desempenhado em substituição também a partir de 8 de junho de 2020²⁵⁹, tendo cessado²⁶⁰ a 1 de dezembro de 2021²⁶¹. O procedimento concursal para o provimento do referido cargo concretizou-se com a publicação do Aviso n.º 8823/2022, em 29 de abril de 2022, no Diário da República, 2.ª série, n.º 83, ou seja, decorridos mais de dois anos da vacatura do lugar.

Relativamente à Divisão Centro Integrado de Gestão Municipal Autónoma²⁶², as funções de substituto foram exercidas entre 21 de dezembro de 2020²⁶³ e 27 de março de 2022²⁶⁴, sendo que a designação em substituição ocorreu após mais de um ano sobre a data da vacatura do lugar e o procedimento tendente ao provimento do cargo só foi aberto em 24 de dezembro de 2021²⁶⁵, passados mais de dois anos após aquela data.

Mais se comprovou que:

- c) O substituto que dirigiu a Unidade de Gestão de Contratos suprarreferida, após cessar essa substituição, foi designado dirigente em substituição da Divisão de Contratação Pública.

Ora, em 18 de setembro de 2020, o ex-Vereador com o pelouro dos recursos humanos, considerou “(...) *determinante o exercício do cargo de Chefe da Divisão de Contratação Pública, em regime de substituição, já que o respetivo procedimento concursal se encontra[va] a decorrer, não tendo sido possível, à data, prover definitivamente o cargo dirigente*”, tendo designado substituto para exercer funções a partir do dia 21 desse mês, ou seja, já depois do prazo legalmente estipulado de 90 dias²⁶⁶.

²⁵⁷ Cf. o Despacho do mesmo ex-Vereador emitido a 5 de junho de 2020 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.3_b)_Desig_Subst_CUN_Gestão_Contratos_20200605).

²⁵⁸ A substituição cessou a 20 de junho de 2020, tendo este trabalhador sido designado como dirigente em substituição para a Divisão de Contratação Pública, com efeitos a partir de 21 de setembro de 2020 (vd. a alínea que se segue).

²⁵⁹ Cf. o Despacho do ex-Vereador responsável de 5 de junho de 2020 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.3_b)_Desig_Subst_Chefe_Div_Receitas_Financiam_20200605).

²⁶⁰ O substituto tinha requerido cessação da designação em substituição, em 9 de novembro.

²⁶¹ Cf. o Despacho da ex-Vereadora, Maria Cristina Andrade Pedra Costa, de 9 de novembro de 2021 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.3_b)_Desp_Cess_CS_Ch_Div_Receit_Financ).

²⁶² No âmbito do Departamento de Recursos Humanos e Modernização Administrativa.

²⁶³ Cf. o Despacho de 16 de dezembro de 2020, emitido pelo ex-Vereador Rúben Dinarte Silva Abreu (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.3_b)_Des_Subst_Chefe_Div_CIGMA_20201216).

²⁶⁴ Cf. o Despacho n.º 6248/2022 de 28 de março de 2022 publicado no DR, 2.ª série, n.º 96, de 18 de maio de 2022, que nomeou o substituto para o respetivo cargo em comissão de serviço (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.3_b)_Despacho_6248_2022).

²⁶⁵ Cf. o Aviso n.º 23775/2021 de 30 de novembro de 2021 publicado no DR, 2.ª série, n.º 248, de 24 de dezembro de 2021 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.3_b)_Aviso_23775_2021_conc_dirigentes).

²⁶⁶ Essa substituição cessou a 27 de março de 2022, com a nomeação do substituto em comissão de serviço [cf. o Despacho n.º 6247/2022 de 28 de março (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.3_c)_Despacho_6247_2021_conc_dirigentes]], na sequência do procedimento concursal aberto em 24 de dezembro de 2021, pelo Aviso n.º

Pois, conforme referido na alínea h) do subponto 2.2.2.1 supra, já anteriormente havia sido designado um substituto para o cargo dirigente desta divisão, cuja alteração orgânica remonta a 1 de julho de 2017, data da então vacatura do lugar;

- d) A comissão de serviço da Chefe da Divisão de Contabilidade cessou em 17 de junho de 2020²⁶⁷. O cargo vago só foi ocupado ao abrigo do regime de substituição passado mais de um ano a contar daquela data, mais precisamente a 02 de agosto de 2021²⁶⁸. Esta substituição findou a 27 de março de 2022, com a nomeação do substituto em comissão de serviço²⁶⁹, na sequência do procedimento concursal aberto em 24 de dezembro de 2021, pelo Aviso n.º 23775/2021 publicado no DR, 2.ª série, n.º 248; e
- e) O cargo de diretor do Departamento de Ordenamento do Território vagou a 1 de agosto de 2021²⁷⁰, tendo sido designado substituto para a realização dessas funções com efeitos a partir de 1 de dezembro de 2021²⁷¹.

Passados 90 dias sobre a data da vacatura do lugar, não se encontrava em curso qualquer procedimento concursal. Entretanto, conforme a Deliberação n.º 315/2022 publicada a 11 de março de 2022²⁷², foi tornado público que a Assembleia Municipal, em sessão realizada a 23 de fevereiro de 2022, aprovou uma nova reestruturação dos serviços do Município do Funchal²⁷³, ficando expressamente revogada a estrutura orgânica nuclear anterior²⁷⁴.

Analizada a informação disponibilizada, apurou-se que esta substituição cessou em 14 de julho de 2022, uma vez que o substituto iniciou funções, em comissão de serviço, como Diretor do novo Departamento de Urbanismo²⁷⁵, em resultado do procedimento concursal aberto em 30 de março de 2022²⁷⁶.

23775/2021 publicado no DR, 2.ª série, n.º 248 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.3_c)_Aviso_23775_2021_conc_dirigentes).

²⁶⁷ Cf. o Aviso n.º 13717/2020 de 4 de agosto publicado no DR, 2.ª série, n.º 178, de 11 de setembro de 2020 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.3_d)_Aviso_13717_2020).

²⁶⁸ Cf. o Despacho de 30 de julho de 2021, do ex-Vereador com a área dos recursos humanos (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.3_d)_Des_Subst_Chefe_Div_Contabilidade_20210730).

²⁶⁹ Vd. o Despacho n.º 6246/2022 de 28 de março de 2022 publicado no DR, 2.ª série, n.º 96, de 18 de maio (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.3_d)_Despacho_6246_2022).

²⁷⁰ De acordo com a fundamentação constante do despacho da ex-Vice-Presidente da Câmara Municipal do Funchal de 28 de novembro de 2021, que procedeu à designação de substituto para o exercício das funções dirigentes neste departamento, a vacatura do lugar deveu-se ao deferimento do pedido de cessação da comissão de serviço de anterior titular (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.3_e)_Des_Subst_Diretor_Dep_Orden_Territ_20211125).

²⁷¹ Foi concedida autorização para esta designação por despacho da Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM, datado de 16 de novembro de 2021, porque se tratava de trabalhador do mapa de pessoal desse instituto.

²⁷² No DR, 2.ª série, n.º 50 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.3_e)_Delib_315_2022).

²⁷³ Que entrou em vigor no dia seguinte à sua publicação (cf. o ponto 10 da referida Deliberação).

²⁷⁴ Cf. o ponto 9 da mesma Deliberação.

²⁷⁵ Por despacho de 15 de julho de 2022, conforme o n.º 11 do Aviso n.º 13121/2023 de 7 de junho de 2023, da Vice-Presidente da Câmara Municipal do Funchal, publicado no DR, 2.ª série, n.º 131, de 7 de julho de 2023 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.3_e)_Aviso_13121_2023).

²⁷⁶ Cf. o Aviso n.º 6605/2022 publicado no DR, 2.ª, n.º 63, de 30 de março (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.3_e)_Aviso_6605_2022).



Em audição prévia, no exercício do contraditório, a ex-Vice-Presidente da Câmara Municipal do Funchal (atual Presidente deste órgão executivo), que autorizou esta designação em substituição, veio descrever a conjuntura subjacente à situação *sub judice*, apontando que “(...) a pendência de processos judiciais, de queixas no Provedor de Justiça e de procedimentos urbanísticos, (...) não se compadeciam com o recrutamento do cargo de direção intermédia de 1.º grau (...) e o cumprimento de todas as formalidades inerentes ao procedimento concursal”. “[O] provimento imediato do cargo era imperioso para que o Vereador com o Pelouro do Urbanismo e Ordenamento do Território exercesse as atribuições e competências que lhe tinham sido delegadas pelo então Presidente da Câmara (...)”.

Ademais, “[a] 2 de novembro de 2021, o Vereador com o Pelouro propôs a designação, em regime de substituição, de trabalhador do Mapa de Pessoal do Instituto de Segurança Social da Madeira – IP-RAM, por considerar que o mesmo detinha a competência técnica e o perfil adequado para ocupar o cargo e reunia os requisitos exigidos para o efeito (...)”, sendo que “[d]a (...) informação do Vereador do Pelouro consta que não era possível assegurar a substituição por dirigente em funções no departamento sem provocar constrangimentos ao normal funcionamento das divisões que dirigiam, uma vez que implicaria, também, assegurar a sua substituição, não se verificando qualquer desvio ao conteúdo do artigo 19º da Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto”.

Posteriormente, “(...) a 2 de dezembro de 2021, a Ex-Vice-Presidente da Câmara, propôs à Câmara Municipal do Funchal, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 13º da Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto, que deliberasse propor [à] Assembleia Municipal do Funchal a aprovação da designação das personalidades para a composição do júri do procedimento concursal de recrutamento do cargo de direção intermédia de 1.º grau, Diretor do Departamento de Ordenamento do Território, merecendo a mesma deliberação da Câmara Municipal do Funchal, datada de 16 de dezembro de 2021 e deliberação da Assembleia Municipal do Funchal, de 29 de dezembro do mesmo ano (...)”²⁷⁷

Face ao alegado, cumpre reafirmar²⁷⁸ que o procedimento concursal só se considera aberto com a sua publicação, não bastando para o efeito que a Assembleia Municipal tenha aprovado a constituição do júri do concurso, o qual, aliás, nunca se concretizou.

A este respeito, a contraditada expôs que “(...) o executivo, então em exercício de funções e no seguimento da alteração das linhas estratégicas, determinou propor a reestruturação

²⁷⁷ Tendo remetido em anexo: i) a Certidão n.º 455/2021 exarada pelo Presidente da Assembleia Municipal, em 30 de dezembro daquele ano, que certificou o teor da deliberação tomada pela Assembleia Municipal na sua sessão ordinária realizada no dia 29 de dezembro de 2021, designadamente que foi “[a]provada por maioria a Designação do Júri de Recrutamento para Cargo de Direção Intermédia de 1.º Grau – Diretor do Departamento de Ordenamento do Território, de acordo com o n.º 1 do art.º 13º da lei n.º 49/2012, de 29/08”; e ii) a Certidão n.º 424/2021 emitida pela Chefe de Divisão Loja do Município, em 17 de dezembro, que “[c]ertifica que, na reunião ordinária da Câmara Municipal do Funchal realizada em dezasseis de dezembro [de] dois mil e vinte e um, foi aprovada com a abstenção da Coligação Confiança a proposta de deliberação (...) relativa à “Designação do Júri de Recrutamento para Cargo de Direção Intermédia de 1º Grau – Diretor do Departamento de Ordenamento do Território” (CD_Processo_ Resposta_Contraditorio_Resp_Contrad_Cristina_Pedra).

²⁷⁸ Vide o subponto 2.2.1. deste documento.

orgânica dos serviços do Município do Funchal” e, consequentemente, “[a] Assembleia Municipal do Funchal, (...) em deliberação de 23 de fevereiro de 2022 e no âmbito da reestruturação dos serviços do Município do Funchal, aprovou (...) a organização interna dos serviços municipais (...)”, sendo que “[d]e acordo com a reestruturação orgânica aprovada o Departamento de Ordenamento do Território foi extinto e criado o Departamento de Urbanismo, impondo assim a abertura de procedimento concursal de recrutamento para o cargo de direção intermédia de 1º grau, Diretor do Departamento de Urbanismo”.

Argumentou, ainda, que “[a] abertura do procedimento concursal para o Departamento de Ordenamento do Território, numa altura em que a extinção da unidade orgânica já era uma certeza, não se afigurou um procedimento útil para o interesse público”, dado que “[c]om a eventual publicação do aviso de abertura do procedimento concursal no Diário da República, no decurso do mês de janeiro de 2022, o termo do prazo de apresentação de candidaturas e a análise das mesmas seriam coincidente[s] com a deliberação da Câmara Municipal do Funchal, datada de 10 de fevereiro de 2022, a submeter a reestruturação orgânica à Assembleia Municipal, efetivamente aprovada em sessão realizada a 23 de fevereiro de 2022”.

Logo, “[o] procedimento de recrutamento seria, de todo, inútil, e a Ex-Vice-Presidente, ao abrigo do disposto no nº 1 do artigo 95º da Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, na sua atual redação, seria obrigada a declarar o procedimento extinto, por se verificar que a finalidade a que se destinava, o provimento do Diretor do Departamento de Ordenamento do Território, seria impossível, em virtude de o Departamento de Ordenamento do Território ser extinto”.

No entanto, entende que, “(...) como lhe competia, envidou todos os esforços por forma a garantir o escrupuloso cumprimento do espírito do legislador patente no nº 3 do artigo 27º do Estatuto do Pessoal Dirigente”, referindo que “[o] legislador teve o propósito de considerar que as designações de pessoal dirigente, em regime de substituição, são excecionais e que, apenas, devem ser utilizadas fundamentadas no relevante interesse público, o que se verificou e não devem ser proteladas no tempo”.

Deste modo, “(...) urgia desenvolver todos os procedimentos necessários para colmatar a situação excecional em curso, sem criar qualquer prejuízo para o interesse público e qualquer hiato na direção e coordenação dos serviços”, ou seja “(...) a criação orgânica do Departamento de Urbanismo e a transferência das competências para este último, promover a abertura do procedimento concursal”, pelo que, “(...) a 7 de fevereiro de 2022, propôs à Câmara Municipal do Funchal (...) que deliberasse propor à Assembleia Municipal do Funchal a aprovação da designação das personalidades para a composição do júri do procedimento concursal de recrutamento do cargo de (...) Diretor do Departamento de Urbanismo, merecendo a mesma deliberação da Câmara Municipal do Funchal, datada de 10 de fevereiro de 2022 e deliberação da Assembleia Municipal do Funchal, de 23 de fevereiro



do mesmo ano (...)"²⁷⁹, tendo o procedimento concursal sido publicado no Diário da República após a publicação da nova estrutura orgânica nuclear ocorrida a 11 de março de 2022.

Conclui afirmando que "(...) não houve qualquer intenção de violar, nem se violou qualquer lei mas, apenas, o ensejo de responder a necessidades impreteríveis de funcionamento da organização interna da Câmara Municipal e que poderiam causar prejuízos sérios no cumprimento da missão da autarquia e na vida dos cidadãos" e que "[q]ualquer outro comportamento adotado pela Ex-Vice-Presidente da Câmara colocaria em causa a continuidade das funções que se encontravam em exercício pelo dirigente em regime de substituição e, conseqüentemente, para o interesse público e para o cumprimento da missão da autarquia".

Face ao alegado, cumpre, de forma resumida e cronológica, destacar o seguinte:

1. a vacatura do cargo ocorreu em 1 de agosto de 2021;
2. o dirigente em substituição foi designado a 28 de novembro de 2021, com efeitos a partir de 1 de dezembro de 2021;
3. ou seja, a substituição só se iniciou 4 meses²⁸⁰ após o lugar de diretor de departamento ter vagado, portanto, a premência de assegurar o exercício das funções de direção intermédia de 1.º grau já se verificava ao longo desses meses;
4. o termo do prazo de 90 dias, verificou-se em meados do mês de dezembro do mesmo ano ²⁸¹;
5. assim, se, logo após a deliberação da Assembleia Municipal que aprovou a constituição do júri, em 29 de dezembro de 2021, a então ex-Vice-Presidente do órgão executivo municipal conseguiu antever a inutilidade do procedimento concursal e, conseqüentemente, não assegurou a sua abertura mediante a publicação obrigatória de aviso em Diário da República, devia, concomitantemente ou seguidamente, ter feito cessar a substituição que decorria no termo do prazo imperativo legalmente fixado no n.º 3 do artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente;
6. a Câmara Municipal do Funchal só deliberou, em 10 de fevereiro de 2023, propor ao órgão deliberativo municipal, a reestruturação da estrutura orgânica nuclear do

²⁷⁹ De acordo com documentos que juntou, a saber: i) a Certidão n.º 79/2022, de 24 de fevereiro, exarada pelo Presidente da Assembleia Municipal, que certificou o teor da referida deliberação do órgão deliberativo municipal, no sentido de que foi "[a]provada por maioria a Proposta de Deliberação da Designação dos Júris de Recrutamento para Cargos de Direção Intermédia de 1º Grau, ao abrigo do disposto nas alíneas a) e b) do art.º 6º da Lei nº 305/2009, de 23/10 e de acordo com a Lei nº 49/2012, de 26 de agosto"; e ii) a Certidão nº 38/2022 emitida em 11 de fevereiro, pela Chefe de Divisão da Loja do Município, que «[c]ertifica que, na reunião ordinária da Câmara Municipal do Funchal realizada em dez de fevereiro de dois mil e vinte e dois, foi aprovada com a abstenção da Coligação Confiança a proposta de deliberação (...) relativa à "Designação dos Júris de Recrutamento para Cargos de Direção Intermédia de 1º Grau"».

²⁸⁰ Aproximadamente 88 dias úteis após a data da vacatura do lugar.

²⁸¹ Contados em dias úteis, verificou-se o termo do prazo a 6 de dezembro de 2021.

Município²⁸², a qual foi aprovada pela Assembleia Municipal no dia 23 desse mês e publicada no Diário da República em 11 de março de 2022, tendo entrado em vigor no dia seguinte²⁸³;

7. os procedimentos concursais para o provimento dos cargos de direção intermédia de 1.º grau para os novos departamentos foi aberto a 30 de março de 2022, com a publicação do Aviso n.º 6605/2022; e
8. o substituto exerceu funções dirigentes no extinto Departamento de Ordenamento do Território até 15 de julho de 2022, data do despacho que o nomeou em comissão de serviço como diretor do novo Departamento de Urbanismo.

Considera-se, por conseguinte, que as alegações produzidas em audição prévia não lograram inverter a factualidade apurada que indiciariamente comprova que a situação supra descrita violará o disposto na norma acima indicada.

Cumprе reiterar que a figura da substituição, para além de excecional, assume uma natureza transitória. Deste modo²⁸⁴, “(...) [a] entidade que designa uma pessoa para exercer cargo dirigente em regime de substituição com fundamento em vacatura de lugar (...), para além de poder fazer cessar o exercício de função dirigente a qualquer momento (artigo 27.º, n.º 6, do EPD), está obrigada a determinar a respetiva cessação nos seguintes prazos perentórios:

(...) [d]e 90 dias sobre a data da vacatura do lugar, salvo se estiver em curso procedimento tendente à designação de novo titular (...);

(...) [d]e 45 dias após a entrega pelo júri da proposta de designação (...).”

Pois, “(...) [o]s prazos perentórios indicados integram-se no programa do EPD (...) em nome da afirmação do primado do interesse público na gestão dos organismos o qual tem também como corolário que se garantam as condições para o pleno exercício dos cargos, eliminando fatores de instabilidade que dificultam a prestação e dão oportunidade à desresponsabilização, um regime que visou obstar ao prolongamento de situações precárias e, em particular no caso de cargos dirigentes intermédios estabeleceu um processo sumário de seleção com garantia de publicidade das vagas, liberdade de candidatura e de transparência” (sublinhado nosso).

Contrariamente às situações acima descritas, as designações em regime de substituição para o cargo de diretor do Departamento de Educação e Qualidade de Vida²⁸⁵ e do Departamento de Ambiente, assim como para chefe da Divisão de Mercados, respetivamente, com início a 1 de janeiro, 1 de

²⁸² Cf. a Deliberação n.º 315/2022 publicada no DR a 11 de março desse ano (CD_Docs_suporte_Ponto 1.5.2_Delib_315_2022).

²⁸³ Cf. o ponto 10 da Deliberação n.º 315/2022.

²⁸⁴ Cf. o Acórdão n.º 33/2023-3.ª Secção do TContas de 5 de dezembro de 2023 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.1_ac033-2023-3s).

²⁸⁵ No seguimento da entrada em vigor da nova Estrutura Orgânica Nuclear [vd. a Deliberação n.º 402/2022 (CD_Docs_suporte_Ponto 1.5.2_Delib_402_2022)] as competências deste departamento passaram a pertencer ao novo Departamento de Educação e Valorização Social.



fevereiro e 10 de novembro de 2022, observaram os prazos estabelecidos no n.º 3 do artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente e no n.º 4 do mesmo artigo, relativamente aos procedimentos concursais que se encontravam em curso²⁸⁶, tendo as respetivas designações ocorrido no prazo de 45 dias após a entrega pelo júri da propostas de designação²⁸⁷.

2.2.3. Sobre os indícios de responsabilidade financeira sancionatória e identificação dos responsáveis

1. As responsabilidades financeiras²⁸⁸ previstas nos artigos 59.º e 65.º da LOPTC pressupõem (i) uma conduta praticada por determinado agente (pessoa ou entidade que gere, administra, recebe ou utiliza dinheiros públicos) que preencha o tipo legal descrito em uma ou mais normas disciplinadoras da atividade financeira pública; (ii) são responsabilidades subjetivas e individuais, de natureza sancionatória e²⁸⁹ ou de natureza reintegratória; e (iii) decorrentes da ilegal ou deficiente gestão e utilização de dinheiros públicos. Pressupõem ainda e sempre um juízo de culpabilidade, i.e., de censura jurídica²⁹⁰, com referência a comportamentos relativos (1) à legalidade e regularidade das operações financeiras públicas, (2) à fiabilidade das contas e demais demonstrações financeiras ou (3) à observância de regras contabilísticas.
2. Nas responsabilidades financeiras estão em causa, portanto, a gestão e a utilização patológicas de dinheiros públicos por aqueles que, pelas suas funções, devem e têm obrigação legal de os utilizar e gerir de acordo com o direito objetivo administrativo-financeiro e as demais normas técnicas aplicáveis.
3. Deste modo, os seus pressupostos gerais são:

²⁸⁶ Cf. o Aviso n.º 6605/2022 publicado no DR, 2.ª série, n.º 63, de 30 de março, e o Aviso n.º 3249/2023 publicado no DR, 2.ª série, n.º 33, de 15 de fevereiro (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.3_Outros).

²⁸⁷ Para o Departamento de Educação e Valorização Social a proposta do júri consta da ata n.º 5 de 26 de maio de 2022, tendo a nomeação ocorrido em 7 de julho de 2022 (cf. o ponto 4 do Despacho n.º 13121/2023). No caso do Departamento do Ambiente a proposta consta da ata de 25 de maio de 2022 e a nomeação ocorreu em 15 de julho de 2022 (vd. o ponto 14 do referido Despacho n.º 13121). A proposta de nomeação do dirigente para a Divisão de Mercados foi formalizada na ata do júri de 24 de abril de 2023, no entanto, a nomeação não chegou a ocorrer uma vez que o candidato desistiu do procedimento concursal (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.3_Outros).

²⁸⁸ De acordo com a alínea c) do n.º 1 do artigo 214.º da Constituição da República Portuguesa, o TContas tem competência para efetivar a responsabilidade por infrações financeiras nos termos da lei, competência material esta repetida na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC, independentemente da natureza da entidade a que pertença. Estas disposições utilizam, pois, um conceito amplo de responsabilidades financeiras, como sendo aquelas que resultam da prática de infrações financeiras de quem gere e utiliza dinheiros públicos.

Trata-se de responsabilidades pessoais ou individuais reguladas por normas de Direito Público, que têm como pressupostos (i) um comportamento em matéria administrativa e ou financeira, (ii) descrito na lei, (iii) ilícito e (iv) juridicamente censurável. Correspondem a um modelo de Direito Público disciplinador da legalidade e da regularidade da gestão financeira de fundos públicos, em que um órgão constitucional de natureza jurisdicional responsabiliza um indivíduo.

²⁸⁹ Pois, de acordo com o n.º 6 do artigo 65.º da LOPTC, “[a] aplicação de multas não prejudica a efetivação da responsabilidade pelas reposições devidas, se for caso disso”.

²⁹⁰ Pode-se, assim, buscar uma noção de responsabilidade financeira em sentido amplo, que inclui as duas modalidades de responsabilidades reguladas nos artigos 59.º a 64.º e 65.º a 68.º da LOPTC.

- 1) um comportamento (ação ou omissão, direta ou subsidiariamente²⁹¹) de um agente que tem a seu cargo a guarda ou a gestão de dinheiros ou outros valores públicos (vide os n.ºs 1 e 4 do artigo 61.º da LOPTC)²⁹², comportamento esse evidenciado - factualmente - em Relatórios de Auditoria do TContas²⁹³ ou em Procedimentos Específicos Complementares;
- 2) a ilicitude desse comportamento, por inobservância e ou violação de um dever de serviço normativamente fixado (no Direito Sancionatório, releva em especial a não verificação de uma causa de justificação, de um tipo justificador);
- 3) a culpabilidade do agente da conduta, culpa, censurabilidade ou juízo de censura por causa da culpa negligente ou da culpa dolosa, considerando a atitude interna do agente autor do ilícito financeiro - juízo que tem em conta as especificidades das funções concretas desempenhadas pelo agente da infração com referência a um padrão de um responsável financeiro medianamente diligente, medianamente informado e medianamente cuidadoso²⁹⁴ e ²⁹⁵ (no Direito Sancionatório, releva em especial a não verificação de uma causa de exclusão da culpa, de um tipo desculpante).
4. Como esta Secção Regional tem sublinhado, a responsabilidade financeira de natureza sancionatória é delitual em sentido estrito. Aproxima-se do Direito Penal²⁹⁶ e do Direito Disciplinar (cf. os artigos 65.º, 67.º e 68.º, 61.º e 62.º da LOPTC). Visa punir uma infração a certos deveres (com exigências de prevenções geral e especial) e não ressarcir um dano. Dá, por isso, origem a condenação em multa ("é uma sanção severa", segundo os artigos 6.º e 7.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem).
5. O tipo legal ou tipo de ilícito²⁹⁷ da infração financeira sancionatória refere-se à legalidade e regularidade das receitas e despesas públicas e, ainda, à boa gestão ou administração financeira (cf. o n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC; o princípio da tipicidade legal) - isto pondo de parte as infrações processuais e respetivas multas previstas no artigo 66.º da LOPTC (má conduta durante processo ou procedimento do TContas).
6. A responsabilidade financeira sancionatória está sujeita a princípios ou regras fundamentais como (i) o da culpa à maneira do Direito Penal (cf. os n.ºs 4 e 5 do artigo 65.º, os n.ºs 2 e 4 do artigo 67.º e os n.ºs 4 e 5 do artigo 61.º todos da LOPTC, assim como os artigos 13.º a 17.º do

²⁹¹ Cf. o n.º 3 do artigo 62.º da LOPTC.

²⁹² Pode haver solidariedade de ação na responsabilidade reintegratória, de acordo com o artigo 63.º da LOPTC.

²⁹³ Incluindo-se os relatórios de verificação externa de contas (cf. a alínea g) do n.º 3 do artigo 54.º da LOPTC).

²⁹⁴ A culpa – *juízo de censura relativo à atitude interna do agente autor do comportamento ilícito* – deve, pois, ser apreciada em concreto, tendo em conta o padrão de um responsável financeiro (i) diligente e (ii) prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir.

²⁹⁵ É adequado impor ao agente a prova de que cumpriu os seus deveres.

²⁹⁶ O n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC, na redação introduzida pela Lei n.º 20/2015 de 9 de março, estabelece que "[a]o regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal".

²⁹⁷ O conjunto de elementos objetivos e subjetivos que constituem a conduta punida, o objeto da sanção; normalmente exige o desvalor da ação e o desvalor do resultado.



Código Penal), (ii) o da tipicidade do ilícito, (iii) o da irretroatividade da lei desfavorável, (iv) o da regra “*ne bis in idem*” e (v) o da determinabilidade das sanções aplicáveis.

7. Assim, podemos utilizar como conceito de “infração financeira sancionatória” a definição de conduta típica (isto é, descrita no ordenamento jurídico das finanças públicas²⁹⁸), ilícita (ou seja, conduta violadora de uma proibição ou imposição legal em sede de finanças públicas, sem causa de exclusão da ilicitude), portanto, censurável a título de dolo ou negligência a deduzir de factualidade concreta, sem causa de exculpação) e legalmente punível com a sanção de multa.
8. Concretamente, em sede de responsabilidade financeira sancionatória, a apreciação da culpa (o juízo de censura relativo à atitude interna do agente financeiro autor do comportamento financeiro ilícito) deve ter em conta as especificidades das funções em concreto desempenhadas pelos sujeitos que a ela estão obrigados, ou seja, tendo em conta o padrão de um responsável financeiro (i) diligente e (i) prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir, naquele específico cargo ou função.
9. O conteúdo de tal atitude interna - censurável ou culposa - é integrável na figura do dolo (artigo 14.º do Código Penal) ou na figura da negligência (artigo 15.º do mesmo Código).
10. O padrão de diligência exigível ao gestor de dinheiros públicos é o dos deveres do cargo concreto; pelo menos, uma diligência de um responsável (i) mediano na informação, (ii) mediano no critério, (iii) mediano na prudência e (iv) medianamente avisado e cauteloso.
11. Pois, quem exerce funções de gestão ou administração pública deve ter (ou passar a ter) um mínimo de conhecimentos e de cuidados sobre a matéria financeira decidenda, por exemplo, ouvindo especialistas internos ou externos e considerando as Recomendações do TContas²⁹⁹.
12. Em matéria de imputação subjetiva da responsabilidade financeira sancionatória, a responsabilidade pela prática das infrações é individual e pessoal e recai, nos termos do n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC aplicável por força do n.º 3 do artigo 67.º do mesmo diploma, sobre o agente ou agentes da ação, podendo incidir também sobre os dirigentes ou sobre os funcionários e agentes que, nas suas informações, não esclareçam os assuntos de harmonia com a lei, conforme os n.os 3 e 4 do citado artigo 61.º.
13. No contexto desta ação, salienta-se o disposto no n.º 2 do referido artigo 61.º da LOPTC, que delimita a responsabilização financeira dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, a qual ocorrerá nos termos e nas condições fixadas no artigo 36.º do Decreto n.º 22257 de 25 de fevereiro de 1933.
14. Portanto, os autarcas só respondem financeiramente pelos atos que praticarem se não tiverem ouvido as “estações competentes” ou, quando esclarecidos por estas em conformidade com a lei, tenham decidido de forma diferente. Ou dito de outro modo, aqueles responsáveis sabem que, se ouvirem as “estações competentes”, não são responsabilizados financeiramente, ao

²⁹⁸ Legalmente tipificada ou descrita.

²⁹⁹ Sobre estas *vide* o n.º 4 do artigo 44.º, a alínea i) do n.º 3 do artigo 54.º, a alínea j) do n.º 1 e o n.º 9 do artigo 65.º e o n.º 2 do artigo 67.º todos da LOPTC.

invés do que sucederia caso tal regime inexistisse e tivesse, consequentemente, de ser apurado o grau de culpa do agente nos termos previstos no n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC.

15. Como também tem sido expresso por esta Secção Regional do TContas, entende-se como “estação competente”, para os efeitos do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC (aceitando-se como válido e útil o teor desta disposição legal), o indivíduo (interno ou externo à Administração) ou indivíduos de uma entidade colegial (interna ou externa à Administração) que possam (por estarem legal e tecnicamente habilitados na matéria) e devam – por força da lei, de regulamento, de ato administrativo, de contrato ou de outra forma de vinculação – esclarecer, informar ou aconselhar o decisor ou codecisor (i.e., o agente da infração, a pessoa ou pessoas que efetivamente praticaram o ilícito financeiro descrito na lei, normalmente o órgão ou órgãos com competência legal para tal, não bastando, especialmente em sede de responsabilidade sancionatória, a simples intervenção num processo administrativo).
16. A “estação competente” deve dispor de capacidade autónoma de análise e de pronúncia. Esta capacidade da “estação competente” face ao decisor ou codecisor pode decorrer da lei, de regulamento, de regras deontológicas, dos usos, da natureza própria das funções, da natureza própria das questões ou, eventualmente, da realidade do caso concreto.
17. Contudo, o n.º 1 do **artigo 80.º-A da Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto**, que procedeu à sétima alteração ao Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais aprovado pela Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro, veio assinalar que, nas autarquias locais, a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC “(...) recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecido por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente”. De acordo com o n.º 2 do referido artigo 80.º-A, essa responsabilidade “(...) recai sobre os trabalhadores ou agentes que, nas suas informações para o órgão executivo, seus membros ou dirigentes, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei”.
18. Tendo por base os pressupostos da responsabilidade financeira sancionatória acima enunciados, no que concerne à imputação objetiva da infração financeira, *in casu* apurou-se que a factualidade acima descrita *(nas alíneas a) a h) do subponto 2.2.2.1., a) a g) do subponto 2.2.2.2. e a) a d) do subponto 2.2.2.3.)* indicia que foram designados dirigentes em regime de substituição para o exercício de cargos de direção, de forma continuada, em inobservância do disposto no n.º 3 do artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente aplicável às câmaras municipais por força da Lei n.º 49/2012 de 29 de agosto, que procedeu à sua adaptação à Administração Local.
19. **Em concreto, atendendo à matéria de facto aqui indiciada, o incumprimento da referida norma jurídico-financeira verificou-se indiciariamente:**
 - (i) por ação, nas designações de dirigentes em substituição ocorridas após o decurso do prazo imperativo legalmente estabelecido *(vd. as situações apontadas nas alíneas a), b),*



- d) e g)³⁰⁰ do ponto 2.2.2.1., na alínea g)³⁰¹ do ponto 2.2.2.2. e nas alíneas b)³⁰², c) e d) do ponto 2.2.2.3.); e
- (ii) por omissão³⁰³, nas situações em que o decurso das substituições se prolongou para além do prazo de 90 dias sobre a data da vacatura dos lugares, sem que se encontrasse em curso os procedimentos concursais com vista ao provimento dos titulares dos respetivos cargos (*cf. a factualidade descrita nas alíneas d)*³⁰⁴, c), e), f), g)³⁰⁵ e h) do ponto 2.2.2.1., nas alíneas a) a g)³⁰⁶ do ponto 2.2.2.2., assim como nas alíneas a) e b)³⁰⁷ do ponto 2.2.2.3.); em especial, por não ter sido determinada a cessação imediata das substituições no termo do referido prazo.
20. Salienta-se que, de acordo com os n.ºs 1, 2 e 13³⁰⁸ do artigo 21.º³⁰⁹ do Estatuto do Pessoal Dirigente, estes procedimentos concursais revestem uma natureza urgente e de interesse público, encontrando-se obrigatoriamente sujeitos a publicação na bolsa de emprego público, a qual deve ser precedida de aviso a publicar na 2.ª série do Diário da República.
21. Deste modo, tais procedimentos só se consideram abertos ou iniciados com a **publicação** dos respetivos avisos de abertura, pelo que a existência de despachos internos que promoveram o início das diligências que antecedem a sua abertura, não se afiguram suficientes para considerar que os concursos se encontram em curso.
22. Ora, a norma jurídico-financeira violada é uma norma jurídica de Direito Público diretamente relacionada com o dispêndio de meios financeiros públicos. Evidentemente, o prolongamento das substituições para além do prazo de 90 dias sobre a data da vacatura dos lugares, sem que tais procedimentos se encontrassem abertos e em curso, assim como as designações em substituição que se iniciaram após decorrido aquele prazo imperativo, **conduziram à indiciada realização de despesas em desconformidade com a lei aplicável**³¹⁰ em consequência do

³⁰⁰ No que se refere à designação de substituto, em 17 de junho de 2020, para o cargo de chefe da Divisão de Mercados.

³⁰¹ Quanto à designação em substituição para a Unidade de Bem-Estar Animal, a partir de 8 de julho de 2019.

³⁰² Relativamente aos substitutos designados para a Unidade de Gestão de Contratos, a Divisão de Receitas e Financiamento e a Divisão Centro Integrado de Gestão Municipal Autónoma.

³⁰³ Trata-se de uma abstenção de atuar comissiva ou imprópria, que se materializa numa abstenção que produz um resultado material proibido.

³⁰⁴ No que se refere à designação em substituição para o Departamento de Ordenamento do Território, por despacho de 11 de fevereiro de 2015.

³⁰⁵ Na designação em substituição para a Divisão de Mercados que se iniciou em 10 de julho de 2017.

³⁰⁶ No que se refere às designações em substituição para a Unidade do Parque Ecológico, Divisão de Fiscalização, Divisão de Fiscalização Técnica Urbanística e para a Divisão de Contraordenações e Execuções Fiscais (em concreto, a substituição para esta divisão que se iniciou em 2 de maio de 2019).

³⁰⁷ Com referência ao substituto designado para a Divisão de Estudos e Projetos, com início em 7 de outubro de 2019.

³⁰⁸ Aplicável por força da Lei n.º 49/2012 de 29 de agosto.

³⁰⁹ Está em causa a seleção e provimento de cargos de direção intermédia.

³¹⁰ Exceciona-se a situação do substituto designado para o cargo de chefe da Unidade de Gestão de Procedimentos Urbanísticos, a partir de 17 de janeiro de 2019, uma vez que esse trabalhador optou por auferir a remuneração da sua categoria/carreira de origem.

processamento³¹¹ dos vencimentos dos dirigentes em substituição, a partir do dia imediatamente seguinte ao termo do aludido prazo.

23. Tal atuação contraria o **princípio da legalidade administrativa** estatuído no n.º 1 do artigo 3.º³¹² do Código do Procedimento Administrativo, princípio este vertido, designadamente na alínea d) do ponto 2.3.4.2. do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais³¹³ e ³¹⁴, no n.º 5 do artigo 5.º e no n.º 1 do artigo 9.º³¹⁵ ambos da Lei n.º 8/2012 de 21 de fevereiro³¹⁶, assim como no n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012 de 21 de junho³¹⁷ e ³¹⁸.
24. Nestes termos, as condutas (por ação e por omissão, conducentes ao pagamento das remunerações dos dirigentes) antes identificadas são **indiciariamente** ilícitas, por inobservância das normas acima mencionadas, e integram o elemento objetivo da infração financeira sancionatória tipificada na última parte da **alínea b)**³¹⁹ do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, por violação de normas sobre a assunção, autorização ou pagamento de despesas

³¹¹ Uma vez que não se apuraram indícios de que a contraprestação efetiva destes pagamentos não tenha sido adequada ou proporcional à prossecução das atribuições do Município do Funchal, não houve pagamentos indevidos para os efeitos de responsabilidade financeira reintegratória (cf. o n.º 4 do artigo 59.º da LOPTC).

³¹² Pois, “[o]s órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins”.

³¹³ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99 de 22 de fevereiro, alterado pela Lei n.º 162/99 de 14 de setembro, pelos Decretos-Lei n.ºs 315/2000 de 2 de dezembro e 84-A/2002 de 5 de abril, bem como pela Lei n.º 60-A/2005 de 30 de dezembro.

³¹⁴ Que estabelece que as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respetivamente. Note-se que o Município do Funchal aplicou este plano contabilístico até 2019, tendo adotado, em 2020, o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de setembro (alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 85/2016 de 21 de dezembro e 33/2018 de 15 de maio).

³¹⁵ De acordo com estes preceitos legais a autorização para a assunção de compromissos é sempre precedida da verificação da conformidade legal da despesa, sendo que nenhum pagamento pode ser realizado, incluindo os relativos a despesas com pessoal e outras despesas com caráter permanente, sem que o respetivo compromisso tenha sido assumido em conformidade com as regras e procedimentos previstos na referida Lei n.º 8/2012.

³¹⁶ No entanto, no que respeita aos anos de 2018 a 2022, as respetivas Leis do Orçamento de Estado (cf. o n.º 5 do artigo 82.º da Lei n.º 114/2017 de 29 de dezembro, o n.º 6 do artigo 88.º da Lei n.º 71/2018 de 31 de dezembro, o n.º 6 do artigo 107.º da Lei n.º 2/2020 de 31 de março, o n.º 6 do artigo 111.º da Lei n.º 75-B/2020 de 31 de dezembro e o n.º 6 do artigo 85.º da Lei n.º 12/2022 de 27 de junho) excluem do âmbito de aplicação da Lei n.º 8/2012, as autarquias locais que a 31 de dezembro do ano anterior cumpram as obrigações de reporte ao Tribunal de Contas e à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) e os limites de endividamento previstos, respetivamente, no artigo 52.º e no n.º 8 do artigo 55.º da Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro, ficando dispensadas do envio do mapa dos fundos disponíveis através do Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais, mantendo-se a obrigatoriedade de reporte dos pagamentos em atraso. A aferição dessa exclusão é da responsabilidade das autarquias locais, produzindo efeitos após a aprovação dos documentos de prestação de contas e a partir da data da comunicação à DGAL da demonstração do cumprimento dos referidos limites.

³¹⁷ Alterado pelas Leis n.ºs 64/2012 de 20 de dezembro e 66-B/2012 de 31 de dezembro, assim como pelo Decreto-Lei n.º 99/2015 de 02 de junho.

³¹⁸ De acordo com o qual, sob pena da respetiva nulidade, nenhum compromisso pode ser assumido sem que tenha sido verificada a conformidade legal e a regularidade financeira da despesa, nos termos da lei.

³¹⁹ O tipo de ilícito resulta da violação, a título principal, do n.º 3 do artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente e consequentemente das demais normas financeiras supramencionadas.



públicas ou compromissos, sendo suscetíveis de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa.

25. Face à sua natureza plúrima, considera-se estar perante **uma indiciada infração financeira continuada** e não um conjunto de infrações, nos termos e para os efeitos do n.º 2 do artigo 30.º do Código Penal³²⁰ aplicável por força do n.º 4³²¹ do artigo 67.º da LOPTC, atendendo a que se constatou:
- a) a realização de uma pluralidade do mesmo tipo de infração, que se consubstanciou no **incumprimento reiterado do n.º 3 do artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente**;
 - b) lesiva do mesmo bem jurídico, designadamente do princípio constitucional do concurso público e do primado do interesse público na gestão dos organismos públicos, concretizado na citada norma, no sentido em que limita o poder discricionário das entidades com poderes de designação de dirigentes ao abrigo do regime de substituição, atenta a imposição legal que exige que as nomeações de titulares para cargos dirigentes sejam obrigatoriamente precedidas de procedimentos concursais³²²;
 - c) executada de forma homogénea, traduzida na adoção sempre do mesmo procedimento na designação de dirigentes em substituição;
 - d) no contexto de uma situação externa que facilitou a execução e que diminuiu consideravelmente a censurabilidade do agente³²³, que aparentemente se relacionou com a necessidade de assegurar a continuidade da prossecução das atribuições do Município do Funchal³²⁴, face à nova estrutura orgânica implementada em 2015 (no

³²⁰ Segundo o qual “[c]onstitui um só crime continuado a realização plúrima do mesmo tipo de crime ou de vários tipos de crime que fundamentalmente protejam o mesmo bem jurídico, executada por forma essencialmente homogénea e no quadro da solicitação de uma mesma situação exterior que diminua consideravelmente a culpa do agente”.

³²¹ De acordo com o qual aplica-se à responsabilidade financeira sancionatória, subsidiariamente, o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal, sendo que o artigo 30.º deste diploma insere-se no capítulo II do título II da parte geral desse Código.

³²² Conforme mencionado no Acórdão n.º 33/2023 – 3.ªS, p. 43-parágrafo 125, a afirmação do primado do interesse público na gestão dos organismos “(...) tem também como corolário que se garantam as condições para o pleno exercício dos cargos, eliminando fatores de instabilidade que dificultam a prestação e dão oportunidade à desresponsabilização, um regime que visou obstar ao prolongamento de situações precárias e, em particular no caso de cargos dirigentes intermédios estabeleceu um processo sumário de seleção com garantia de publicidade das vagas, liberdade de candidatura e de transparência” (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.1_ac033-2023-3s).

³²³ “O pressuposto da continuação criminosa será assim, verdadeiramente, a existência de uma relação que, de fora, e de maneira considerável, facilitou a repetição da atividade criminosa, «tornando cada vez menos exigível ao agente que se comporte de maneira diferente, isto é, de acordo com o direito» (...)” [vd. o **Código Penal Anotado**, por Manuel Simas Santos (Juiz Conselheiro Jubilado do Supremo Tribunal de Justiça) e Manuel Leal-Henriques (Juiz Conselheiro Jubilado do Supremo Tribunal de Justiça), Art.º 1 a 69, Volume 1, 4.ª Edição, Editora Rei dos Livros, 2014, p. 441 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.3_Codigo_Penal_Anotado)].

³²⁴ Em particular, o despacho do ex-Presidente da Câmara Municipal do Funchal de 11 de fevereiro de 2015 refere que devido à necessidade de “(...) assegurar o normal funcionamento dos serviços e (...) garantir a operacionalização da reestruturação orgânica (...) efetuada, urge preencher os cargos dirigentes previsto na nova estrutura orgânica, em

seguimento do início de funções do novo executivo camarário) e suas sucessivas alterações, no pressuposto incorreto de que os procedimentos concursais tendentes à nomeação de cargos dirigentes se encontravam em curso sem a publicação obrigatória no Diário da República, circunstancialismos que facilitaram a repetição da infração nas diversas situações de vacatura de lugares que se foram verificando ao longo dos anos de 2015³²⁵ a 2021.

26. Assim sendo, a indiciada infração financeira continuada inicia-se no dia seguinte ao termo do prazo legal imperativo previsto no n.º 3 do artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente³²⁶, por não ter sido decidida imediatamente a cessação das substituições, e considera-se consumada na data do último dos atos (por ação³²⁷ ou omissão) englobados na continuação³²⁸, ou seja, em 19 de outubro de 2021³²⁹, data em que o ex-Vereador com o pelouro dos recursos humanos cessou funções, em consequência da alteração do executivo camarário que se encontrava em exercício de funções.
27. Quanto ao elemento subjetivo da infração apontada, importa referir que as condutas omissivas e por ação identificadas são passíveis de configurar, ainda que de forma indiciária, um incumprimento culposo dos deveres funcionais dos responsáveis financeiros, a título negligente no sentido da alínea a) do artigo 15.º do Código Penal³³⁰, atendendo a que os mesmos não atuaram de forma cuidada e diligente ao se absterem de cessar as substituições que decorriam em violação das normas legais aplicáveis, bem como por não terem diligenciado

regime de substituição, até que o respetivo provimento, por procedimento concursal, possa estar concluído", como também os vários despachos emitidos nos anos seguintes, pelos membros do órgão executivo municipal com o pelouro dos recursos humanos, indicam que "(...) verificadas as atribuições e competências (...) [das diversas unidades orgânicas] e o número de projetos em desenvolvimento para atingir as mesmas, o número de trabalhadores e os procedimentos que a gestão técnica, de recursos humanos, financeira e administrativa determinam (...) é determinante o exercício do[s] cargo[s] (...), em regime de substituição, e o desenvolvimento dos procedimentos necessários à abertura do respetivo[s] procedimento[s] concursais de forma a ser possível prover definitivamente o[s] cargo[s] dirigente[s]".

³²⁵ O âmbito temporal desta auditoria de conformidade compreendeu os anos de 2018 a 2022, pelo que tendo por referência o universo dos cargos de direção intermédia de 1.º, 2.º e 3.º graus exercidos em regime de substituição, nesse período, procedeu-se à análise dos elementos inerentes a essas designações e respetiva duração, incluindo necessariamente a apreciação dos despachos de designação emitidos em anos anteriores relacionados com as substituições que se encontravam em curso no período analisado.

³²⁶ Designadamente, 90 dias após a designação em substituição, por despacho de 11 de fevereiro de 2015, para o Departamento de Ordenamento do Território, que se prolongou até 17 de dezembro de 2018, conforme descrito na alínea d) do subponto 2.2.2.1..

³²⁷ Note-se que a última designação em violação do n.º 3 do artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente pelo indiciado responsável financeiro ocorreu a 08 de agosto de 2021, data em que foi designado substituto para a Divisão de Contabilidade já após findo o prazo de 90 dias sobre a data da vacatura do lugar.

³²⁸ Data da infração e momento a partir do qual se inicia a contagem do prazo de prescrição para os efeitos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 70.º da LOPTC.

³²⁹ Data até à qual se omitiu a prática dos despachos de cessação das substituições que se prolongavam para além do prazo legal, uma vez que não se encontravam em curso os procedimentos concursais devidos.

³³⁰ Para os efeitos do disposto do n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC, segundo o qual a responsabilidade financeira só ocorre se a ação for praticada com culpa, aplicável à responsabilidade financeira sancionatória por força do disposto no n.º 3 do artigo 67.º da mesma Lei.



no sentido de proceder à abertura dos procedimentos concursais (mediante a publicação dos respetivos aviso de abertura) com a urgência devida.

28. Assinala-se ainda uma **demora irrazoável no início e na conclusão desses procedimentos administrativos obrigatórios**, o que permitiu que os dirigentes em substituição permanecessem por longos períodos no exercício de funções dirigentes, sem que os concursos estivessem concluídos. O que roça a fraude à lei.
29. Age com **negligência** quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz:
 - (a) prevê a realização de um facto descrito num tipo de infração, mas atua sem se conformar com essa realização do facto (negligência consciente); ou
 - (b) não prevê sequer a possibilidade de realização do facto tipificado (negligência inconsciente).
30. Realça-se que, para o *conceito de negligência em responsabilidade sancionatória* que resulta do aludido artigo 15.º do Código Penal, o facto negligente possui *um tipo de ilícito* – a violação do dever objetivo de cuidado a que, em concreto, o agente está obrigado – e *um tipo de culpa* – a inobservância do cuidado que o agente está em condições de observar.
31. Tendo-se solicitado³³¹ informações ou outros documentos que pudessem consubstanciar a audição de “estações competentes”, só foi remetido³³² o **pedido de parecer do Município do Funchal de 25 de outubro de 2015, dirigido à Diretora Regional da Administração Pública e da Modernização Administrativa³³³, o qual foi emitido e comunicado em 04 de novembro do mesmo ano³³⁴.**

³³¹ Cf. o ponto 19 do ofício com o registo de saída n.º 859/2023, de 24 de fevereiro (a fls. 11 a 13 da Pasta do Processo), no âmbito do qual se solicitou a remessa de informações ou outros documentos internos ou externos que tivessem versado sobre a designação dos funcionários em regime de substituição para exercerem funções dirigentes e sobre a conformidade dessas designações com o Estatuto do Pessoal Dirigente.

³³² Cf. o ponto 19 do ofício n.º 15311/2023 de 5 de abril remetido por correio eletrónico com o registo de entrada nesta Secção Regional do Tribunal de Contas sob o n.º 1008/2023 de 06 de abril (CD_Processo_Resposta_MF_abril 2023).

³³³ De acordo com o Decreto Regulamentar Regional n.º 9/2015/M de 14 de agosto, a Direção Regional da Administração Pública e da Modernização Administrativa figurava como serviço executivo da Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública que tinha como missão apoiar a definição de políticas para a administração pública regional, nos domínios da organização de serviços e da gestão, dos regimes de emprego e da gestão de recursos humanos, promover a harmonização jurídica naquelas áreas, assegurar a informação e dinamização das medidas adotadas e contribuir para a avaliação da sua execução, bem como garantir a qualificação dos recursos humanos e promover a modernização administrativa (vd. o seu artigo 2.º). Das suas atribuições constava a prestação de apoio técnico-jurídico solicitado pelos serviços da administração pública regional e pelas autarquias locais da Região (cf. a alínea c) do artigo 3.º do mesmo diploma).

A Direção de Serviços da Função Pública, unidade orgânica integrada da mencionada Direção Regional, tinha como atribuição a prestação de assessoria jurídica aos serviços e organismos da administração pública regional autónoma e a emissão de pareceres solicitados pela administração local, conforme regulado na alínea g) do n.º 2 do artigo 3.º da Portaria n.º 229/2015 de 19 de novembro.

³³⁴ Cf. o ofício do Gabinete do Secretário Regional das Finanças e da Administração Pública (com o registo de saída n.º 1597 de 3 de novembro de 2015) que transcreveu o texto do parecer emitido pela Direção Regional da Administração

32. O pedido de parecer solicitava esclarecimentos sobre duas situações: (i) relativamente a uma dirigente em substituição designada para a Divisão de Património e Controlo, que cessou o exercício de funções dirigentes depois de passados 90 dias a contar de 12 de fevereiro de 2015, na sequência do pedido de mobilidade para outra entidade; e (ii) sobre o substituto que exercia funções dirigentes no Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial, que iria cessar funções após 90 dias sobre a entrada em vigor da estrutura orgânica. O Município do Funchal pretendia confirmar se seria possível, e em que termos, designar outros dirigentes, também ao abrigo do regime de substituição, até que os procedimentos concursais estivessem concluídos, tendo sido indicado que estes já se encontravam em curso.
33. Quanto a este aspeto, cumpre destacar que só informações ou pareceres em que seja devidamente identificado e analisado o assunto respeitante ao ato considerado ilegal que consubstancia a infração financeira é que podem relevar para afastar a imputação de responsabilidade aos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC.
34. Por conseguinte, considerando que a questão colocada não enquadrava devidamente a matéria, porquanto, os procedimentos concursais tendentes ao provimento dos cargos apenas foram abertos em 18 de abril de 2016, data da publicação no Diário da República do Aviso n.º 5075/2016, isto é, **à data do pedido de parecer não se encontravam ainda em curso quaisquer procedimentos concursais para o provimento daqueles cargos**, entende-se que a norma de exclusão da imputação de responsabilidade financeira para os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais (consagrada no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC e delimitada pelo artigo 80.º-A da referida Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto) não se aplica no caso sub judice.
35. Assim, face ao acima exposto, a indiciada infração financeira apontada é subjetivamente imputável, nos termos no n.º 1 do artigo 61.º e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 62.º aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º todos da LOPTC, aos seguintes membros do órgão executivo do Município do Funchal, que intervieram nas diversas designações de dirigentes ao abrigo do regime de substituição:
- (1) ao **ex-Presidente da Câmara Municipal do Funchal, Paulo Alexandre Nascimento Cafôfo**³³⁵, por ter designado em regime de substituição o dirigente para o Departamento

Pública e Modernização Administrativa, que concluiu que "(...) desde que, (...) não se verifique nenhuma das situações previstas nos n.ºs 3 e 4, do artigo 27.º da Lei n.º 2/2004, com as alterações da Lei n.º 128/2015, conducentes à cessação da designação em regime de substituição, poderá ocorrer nova designação (nomeação) nesse regime, face ao circunstancialismo verificado, ou seja, ausência dos trabalhadores que se encontravam a exercer funções em substituição, por motivo de tomada de posse noutro cargo ou saída em mobilidade, na pendência de procedimento" [CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.3_Parecer DRAPL 45575].

³³⁵ De acordo com a alínea a) do n.º 2 do artigo 35.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, das Entidades Intermunicipais e do Associativismo Autárquico (aprovado pela Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro), compete ao Presidente da Câmara Municipal "[d]ecidir todos os assuntos relacionados com a gestão e direção dos recursos humanos afetos aos serviços municipais". Sem prejuízo dos despachos de delegação de competências nos membros do executivo com o pelouro correspondente, ao abrigo da primeira parte do n.º 2 do artigo 49.º do Código do Procedimento Administrativo, o órgão delegante tem o poder de avocar a competência. "A avocação é um acto administrativo corporizado num despacho com efeitos circunscritos ao caso concreto pelo que a relação de delegação



de Ordenamento do Território, em 18 de dezembro de 2018, após o decurso do prazo de 90 dias sobre a data da vacatura do lugar, não se encontrando em curso, no termo do referido prazo, qualquer procedimento concursal com vista ao provimento do cargo (vd. alínea d) do subponto 2.2.2.1.);

- (2) ao **ex-Presidente da Câmara Municipal do Funchal, Miguel Sérgio Camacho Silva Gouveia**³³⁶, que procedeu à designação de dirigente em substituição para a Unidade do Bem-Estar Animal, por despacho de 7 de julho de 2019, já após o decurso do prazo de 90 dias sobre a data da vacatura do lugar, não se encontrando em curso, no termo do referido prazo, qualquer procedimento concursal com vista ao provimento do cargo (cf. a alínea g) do ponto 2.2.2.2.);
- (3) aos **ex-Vereadores com o pelouro dos recursos humanos, Maria Madalena Caetano Sacramento Nunes**³³⁷ e **Rúben Dinarte Silva Abreu**³³⁸: (i) pelas demais designações de dirigentes em substituição, após o decurso do prazo de 90 dias sobre a data da vacatura dos respetivos lugares não se encontrando em curso, no termo do referido prazo, quaisquer procedimentos concursais com vista ao provimento dos cargos; (ii) por não

continua fora dele. A competência do órgão (...) delegado permanece. Deste modo se distingue a avocação da revogação da (...) delegação que tem efeitos genéricos" [vd. o Código do Procedimento Administrativo Anotado, por Luiz S. Cabral de Moncada, 4.ª Edição Revista e Atualizada, Quid Juris Sociedade Editora, 2022, p.223 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.3_CPA_Anotado)].

³³⁶ Considerando o anteriormente mencionado quanto ao poder de avocação de competências delegadas ou subdelegadas.

³³⁷ Cf. os Despachos de Distribuição de Pelouros, de 12 de fevereiro de 2015 e de 23 de outubro de 2017, ambos do ex-Presidente da Câmara Municipal do Funchal [Editais n.º 35/2015 de 26 de fevereiro de 2015 e n.º 456/2017 de 23 de outubro de 2017 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.1_Deleg_Comp_Dist_Pelouros_Executivo 2018_2022_Distribuição Pelouros)], que atribuíram o pelouro dos recursos humanos à referida Vereadora, a qual passou a tutelar a Divisão de Recursos Humanos.

De acordo com os Despachos de delegação e subdelegação de competências, de 12 de fevereiro de 2015 e de 23 de outubro de 2017, ambos do ex-Presidente da Câmara Municipal do Funchal [Editais n.º 34/2015 de 16 de fevereiro de 2015 e n.º 457/2017 de 23 de outubro de 2017 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.1_Deleg_Comp_Dist_Pelouros_Executivo 2018_2022_Delegação subdelegação-Vereadores) foram delegadas na ex-Vereadora Maria Madalena Caetano Sacramento Nunes competências de decisão sobre todos os assuntos relacionados com a gestão e direção dos recursos humanos afetos aos serviços municipais, incluindo as competências no âmbito da Lei n.º 2/2004 de 15 de janeiro adaptada à administração local pela Lei n.º 49/2012 de 29 de agosto, nomeadamente designar, em regime de substituição, o exercício de cargos dirigentes.

³³⁸ Cf. o Despacho de Distribuição de Pelouros, de 4 de junho de 2019, do ex-Presidente da Câmara Municipal do Funchal (Edital n.º 253/2019 de 4 de junho de 2019), que atribui o pelouro dos recursos humanos ao ex-Vereador Rúben Dinarte Silva Abreu, passando também a tutelar a Divisão de Recursos Humanos (CD_Docs_suporte_Ponto 2.1_Deleg_Comp_Dist_Pelouros_Executivo 2018_2022_Distribuição Pelouros_Edital_253_2019).

De acordo com o Despacho de delegação e subdelegação de competências, de 7 de junho de 2019, do ex-Presidente da Câmara Municipal do Funchal [Edital n.º 260/2019 de 7 de junho de 2019 (CD_Docs_suporte_Ponto_2.1_Deleg_Comp_Dist_Pelouros_Executivo 2018_2022_Delegação subdelegação-Vereadores_Edital_260_2019)] foram delegadas neste ex-Vereador competências de decisão sobre todos os assuntos relacionados com a gestão e direção dos recursos humanos afetos aos serviços municipais, que incluiu as competências no âmbito da Lei n.º 2/2004 de 15 de janeiro adaptada à administração local pela Lei n.º 49/2012 de 29 de agosto, nomeadamente designar, em regime de substituição, o exercício de cargos dirigentes.

terem diligenciado no sentido de fazer cessar de imediato as substituições³³⁹ findo o prazo perentório de 90 dias sobre a data da vacatura dos referidos lugares previsto no n.º 3 do Estatuto do Pessoal Dirigente, uma vez que não se encontravam em curso os procedimentos concursais conducentes ao provimento desses cargos, nem terem acautelado a abertura atemperada de tais procedimentos nos termos legalmente exigidos, mediante publicação no Diário da República; e, em consequência, (iii) por terem autorizado (validado³⁴⁰) o processamento dos vencimentos dos dirigentes em substituição em desconformidade com a lei, a partir do mês imediatamente seguinte ao termo do referido prazo³⁴¹.

Os indiciados responsáveis contraditaram, conjuntamente, representados por Mandatário³⁴², arguindo, no que toca aos indícios de prática de uma infração continuada, que “[s]endo a responsabilidade dos visados individual, como acima já se mencionou, não podem os visados serem responsabilizados por condutas que não são suas, como é exemplo a designação de dirigentes em substituição que não tem origem despachos por si emitidos ou nos quais tenham tido qualquer intervenção”.

Efetivamente, as responsabilidades financeiras são responsabilidades pessoais ou individuais reguladas por normas de Direito Público, que têm como pressupostos (i) um comportamento em matéria administrativa e/ou financeira, (ii) descrito na lei, (iii) ilícito e (iv) juridicamente censurável; o que significa que recaem sobre os agentes da ação ou omissão em causa, ilícita e juridicamente censurável, e não sobre a entidade ou pessoa coletiva onde exercem funções públicas.

Prosseguiram, defendendo que, “(...) em especial, não se identificando nenhuma factologia suscetível de ser imputada ao visado Miguel Silva Gouveia, no Relato, nunca poderia estar em causa a prática de infração financeira pelo mesmo, tal como não poderia ser imputado aos demais visados a prática de infração financeira por despachos que os mesmos não emitiram e nos quais não tiveram qualquer intervenção (...)”. E acrescentaram que, «(...) ainda que a emissão desse despacho pudesse ser suscetível de consubstanciar a prática da infração financeira, nunca seria o mesmo suficiente para fundamentar a prática de infração financeira sancionatória, por si só, nem, muito menos, na forma continuada, pela simples circunstância

³³⁹ No caso particular das designações de substitutos por despachos do ex-Presidente da Câmara Municipal do Funchal, Paulo Alexandre Nascimento Cafôfo, respetivamente, em 11 de fevereiro de 2015, para a Divisão de Ordenamento do Território e para a Divisão de Estudos e Estratégia, e em 2 de maio de 2019, para o Departamento de Águas do Funchal, considera-se que, competia aos ex-Vereadores com o pelouro dos recursos humanos proceder à abertura dos procedimentos concursais nos termos legalmente exigidos, atenta a delegação de competências operada para decidir sobre todos os assuntos relacionados com a gestão de recursos humanos.

³⁴⁰ Embora as folhas de vencimentos não estejam assinadas, os ex-Vereadores assinaram os mapas resumo dos vencimentos que serviram de suporte aos respetivos pagamentos e se encontram em anexo às ordens de pagamento.

³⁴¹ Cf. os mapas anexos às ordens de pagamento entregues durante o trabalho de campo, em resposta ao ponto 2 da requisição n.º 2 (CD_Processo_Trab_campo_Elementos_Req 2).

³⁴² Cf. o ofício com o registo de entrada nesta Secção Regional sob o n.º 1658/2024, de 9 de julho (CD_Processo_Respostas_Contraditorio_Resp_Contrad_ex_vereadores).



de a responsabilidade ser individual e não estar em causa a “realização de uma pluralidade do mesmo tipo de infração”»

Argumentação com a qual se discorda pois encontram-se devidamente detalhados³⁴³, concreta e explicitamente, quais os atos ou omissões que formam a continuidade da infração, individualmente praticados por cada um dos referidos contraditados.

No seu conjunto, consubstanciam o incumprimento reiterado do disposto no n.º 3 do artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente³⁴⁴, traduzindo a realização de uma pluralidade do mesmo tipo de infração cometida pelos agentes financeiros³⁴⁵ supra identificados, sendo cada um deles, pessoal e individualmente responsável pelo ato ou omissão que praticou ou omitiu (tal como indiciariamente apontado em sede de relato).

Em concreto, o ex-Presidente da Câmara Municipal do Funchal Miguel Sérgio Camacho Silva Gouveia, foi o responsável pela designação de dirigente em substituição para a Unidade do Bem-Estar Animal, de acordo com o despacho por ele assinado em 7 de julho de 2019 (documento probatório remetido pela entidade auditada no decurso dos trabalhos de auditoria, que comprova a prática do ato³⁴⁶), já após o decurso do prazo de 90 dias sobre a data da vacatura do lugar, factualidade esta expressamente descrita no ponto 2 do parágrafo 35 deste subponto.

Quanto ao argumento de que “(...) toda a atuação dos requerentes (...) teve como finalidade a continuidade dos serviços públicos, evitando situações de rutura, ou entorses no funcionamento do Município do Funchal, com vista à prossecução dos interesses próprios d[os] municípios do Funchal”, cita-se o entendimento deste Tribunal³⁴⁷ no sentido de que “[a]s normas constantes do artigo 27.º, n.º 1, do EPD e do artigo 42.º, n.º 1, do CPA 2015 reportam-se a dois mecanismos distintos que prescrevem respostas alternativas a uma mesma necessidade, assegurar a continuidade dos serviços públicos nos casos de ausência, impedimento ou falta de titulares dos cargos”; ou seja, essa continuidade deve ser assegurada através de um daqueles mecanismos, observando os respetivos regimes legalmente estabelecidos.

Invocaram ainda que “(...) atuaram sem consciência da ilicitude do facto, devido a erro, erro este que não pode neste caso ser censurável (artigo 9.º, n.ºs 1 e 2 do Código Penal)”, porque, «[n]os termos do art.º 17.º, 1, do Código Penal “age sem culpa quem actuar sem consciência da ilicitude d[os] facto, se o erro lhe não for censurável”», referindo que “(...) o erro sobre a ilicitude verifica-se quando o agente não conhece a norma de proibição que respeita ao facto,

³⁴³ Tal como explicitado nos pontos 1) a 3) do parágrafo 35, conjugado com as alíneas (i) e (ii) do parágrafo 19 deste subponto.

³⁴⁴ Aplicável por força da Lei n.º 49/2012 de 29 de agosto.

³⁴⁵ Importa considerar a noção de autoria da infração prevista no artigo do 26.º do Código Penal – “É punível como autor quem executar o facto, por si mesmo ou por intermédio de outrem, ou tomar parte direta na sua execução, por acordo ou juntamente com outro ou outros, e ainda quem, dolosamente, determinar outra pessoa à prática do facto, desde que haja execução ou começo de execução” (sublinhado nosso) -, aplicável por força do n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC.

³⁴⁶ Cf. documento com a designação “Desig_Subst_CUN_Bem-Estar_Animal_20190707.pdf”, constante da pasta CD_Docs_suporte_Ponto 2.2.2.2_g). Note-se que toda a documentação de suporte à factualidade apurada encontrava-se disponível para consulta durante a fase de audição prévia.

³⁴⁷ Vd. o citado Acórdão do TContas n.º 33/2023-3.ªS.

ou, conhecendo-a, tem-na por não válida, ou, em consequência de uma interpretação incorreta, representa defeituosamente o seu âmbito de validade, considerando, em consequência disso, o seu comportamento como juridicamente admissível (...).

E, justificaram que “(...) os despachos de designação em regime de substituição, que estão na génese destas imputações, foram elaborados pelos serviços do Município, na sequência de pedidos formulados a propósito das unidades orgânicas a criar e pessoas a nomear, na maior parte das vezes em reuniões presenciais todas para o efeito, após a verificação de que foram cumpridas as regras”.

Continuaram, descrevendo que “[e]ram os serviços que garantiam que os despachos estavam em conformidade com as normas legais aplicáveis e com as orientações emanadas, pois que eram os mesmos que preparavam o texto dos despachos”.

Por outro lado, mencionaram que “(...) aquando dos factos que são imputados (...), o Município do Funchal encontrava-se em face de instalação e de reorganização orgânica, o que atrasou a efetivação de alguns procedimentos”. Em concreto, “(...) no que ao ano de 2020, respeita, tratou-se de um ano especialmente difícil para o Município do Funchal, pela circunstância de coincidir com a pandemia de Covid-19, ao que acresceu a não aprovação, pela Assembleia Municipal do Funchal, da proposta de orçamento municipal (...), o que trouxe dificuldades acrescidas na atividade do Município”.

Mais defenderam que “(...) não têm formação jurídica e sempre confiaram as suas decisões sobre matérias que não são da sua especialidade de formação técnica e/ou profissional, nas informações e opiniões técnicas trazidas e emanadas pelos seus técnicos nas mais diversas áreas, sem ter motivos ou fundamentos para de tais opiniões desconfiar ou discordar, nomeadamente nas áreas financeira, de recursos humanos e jurídica, tal como ocorreu nos casos em análise”.

No entanto, não juntaram documentos probatórios que comprovassem a existência de informações ou pareceres internos dos serviços competentes, que consubstanciassem uma análise sobre a legalidade dos atos ou omissões em causa.

Explicitaram ainda que “[o] entendimento era o de que o prazo de 90 dias se iniciava apenas aquando da nomeação do dirigente em regime de substituição (...)”, tratando-se “(...) de uma prática que se encontrava consolidada nos serviços do Município do Funchal e que, por isso, se manteve no exercício do mandato dos requerentes, passando, inclusive, no crivo das inúmeras auditorias de que o Município foi alvo”.

Assim sendo, alegaram que “(...) por tudo o que acima ficou dito atuaram sem consciência da ilicitude dos factos, razão pela qual deverão ser absolvidos da infração financeira sancionatória que lhes é imputada”, pois “[e]m momento algum de todo o processo foi posta em causa a convicção dos responsáveis de que agiam em conformidade com a lei e cumpriram os deveres de cuidado e de diligência a que estavam obrigados”, o que significa que “(...) não se podiam ter apercebido de qualquer ilegalidade, mormente da violação do disposto no n.º 3 do artigo 27.º do EPD”, tendo agido “(...) com a informação que dispunham, de boa-fé e na persecução do interesse público, procurando dotar o município dos recursos adequados para responder às necessidades da gestão de uma cidade da dimensão do Funchal”.



Por fim, referiram que “[a]ge com dolo quem, representando um facto que preenche um tipo de ilícito, atuar com intenção de o realizar, o que não foi o caso”, e que, nesta situação, “(...) atuaram sem consciência da ilicitude dos factos, convencidos que estavam a pautar a sua conduta em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estavam e estão atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos lhes foram conferidos”.

No que ao erro sobre a ilicitude diz respeito, refira-se que só excluiria a culpabilidade se, sempre com base em factos provados, tal erro não fosse censurável aos agentes financeiros, ou dito de outro modo, a falta de consciência da ilicitude do facto excluiria a culpa se tal ignorância dos agentes não lhes fosse censurável.

«E tal erro ou falta de consciência da ilicitude **só não será censurável quando** o “erro da consciência ético-jurídica que se exprime no facto” (i) não se fundamentar numa atitude interna desvaliosa face aos valores jurídicos em geral e (ii) houver ali uma consciência reta do agente orientada por uma atitude geral de fidelidade ao Direito; **o que ocorrerá em situações em que** (i) a questão da ilicitude concreta for discutível e (ii) o erro do agente resulte de o agente ter tomado em conta outros pontos de vista relevantes.

(...) **A censurabilidade só é de afastar se e quando se trate de proibições de condutas cuja ilicitude material não esteja devidamente sedimentada na consciência ético social.**

(...) Em síntese: o critério da não censurabilidade da falta de consciência da ilicitude encontrar-se-á na retidão da consciência errónea, de acordo com o qual a falta de consciência da ilicitude será não censurável só quando o engano ou erro da consciência ética, que se exprime no facto, não se fundamenta em uma atitude interna desvaliosa face aos bens jurídicos em causa pela qual o agente deve responder, **o que se verificará nas situações em que a questão da ilicitude concreta (seja quando se considera a valoração em si mesma, seja quando ela se conexiona com a complexidade ou novidade da situação) se releve discutível e controvertida.**

(...) E, para bem compreendermos o art. 17º cit em sede de infrações por negligência, devemos ter ainda presente que a falta de consciência da ilicitude é estranha ou alheia ao facto negligente. Pelo que **não faz sentido perguntar** se se verifica uma consciência potencial ou virtual do ilícito, que é o que se pergunta sempre na negligência; é que o que está imediatamente em causa na solução consagrada no art. 17º cit é, essencialmente, uma consciência ética do agente relativamente à qual não se pode perguntar pelos pressupostos da culpa negligente (a saber: a previsibilidade subjetiva do perigo de lesão, a qual assenta num critério subjetivo apontado ao agente; e a possibilidade de o agente ter cumprido o dever objetivo de cuidado).

(...) O art. 17º do C.P., assim, não se aplica direta e imediatamente à conduta culposa negligente.

(...) **Porém, no caso de o agente de uma infração negligente desconhecer a ilicitude do comportamento sem que isso tenha – na origem imediata – uma atitude interna de descuido ou leviandade face à ordem jurídica (i.e., não ter consciência da ilicitude, sem que isso resulte da sua negligência, i.e., não ter consciência da ilicitude sem censurabilidade possível), o princípio da responsabilidade subjetiva ou da culpa obriga, no final das contas, a aplicar analogicamente o nº 1 do art.º 17.º do C.P. também à conduta negligente e,**

assim, a afastar a culpa como pressuposto essencial – que é – da infração punível (assim: F. Dias, D. Penal..., 2019, p. 1044)»³⁴⁸.

Contudo, *in casu*, os atos foram praticados ou omitidos pelos agentes financeiros na qualidade de membros do órgão executivo do Município do Funchal, ao abrigo de competências próprias e/ou delegadas ou subdelegadas, consoante o caso e melhor concretizado nos parágrafos precedentes, pelo que recai sobre os indiciados responsáveis o dever de cuidado de conhecerem o regime legal aplicável aos atos que praticaram (designação de dirigentes em regime de substituição).

Tal dever de diligência e cuidado não lhes deixa de ser exigível pelo facto de a elaboração dos despachos ter estado a cargo dos técnicos dos respetivos departamentos, conforme argumentado em audição prévia.

Aliás, esse circunstancialismo nem se subsume no conceito de “*estação competente*”, tendo-se até constatado³⁴⁹ que não foram pedidos pareceres ou emitidas informações a entidades “competentes” exteriores aos atos em análise que versassem sobre a ponderação da legalidade e regularidade das designações em regime de substituição e da sua subsistência para além do prazo imperativo legalmente estabelecido³⁵⁰.

Todavia, atento o disposto nas alíneas a) a c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, verificando-se que: (i) inexistem indícios de que a infração financeira tenha sido praticada de forma intencional, ou seja, encontrando-se evidenciado que as condutas dos agentes financeiros foram praticadas a título negligente, (ii) a entidade auditada não foi destinatária de recomendações anteriores do Tribunal de Contas (ou de órgão de controlo interno) para correção da irregularidade detetada, assim como (iii) é a primeira vez que estes agentes são juridicamente censurados pela prática desta infração; o Tribunal releva a responsabilidade financeira sancionatória indiciada³⁵¹.

36. Algumas destas designações de dirigentes em substituição, assim como o processamento dos respetivos vencimentos, **subsistiram após o início de funções do novo executivo camarário, a partir de 25 de outubro de 2021**³⁵², a saber:

³⁴⁸ Vd. a **Sentença do TContas n.º 2/2021-SRATC, de 7 de outubro** (relator: Paulo Pereira Gouveia), no Processo n.º 1/2021-JRF-SRATC, pp. 24 a 26
(in <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/sratc/Documents/2021/st002-2021-sratc.pdf>).

³⁴⁹ Para o efeito da exclusão da responsabilização financeira dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais (consagrada no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC e delimitada pelo artigo 80.º-A da referida Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto).

³⁵⁰ Veja-se o ponto 2.1.2. deste documento.

³⁵¹ Extinguindo-se, deste modo, o procedimento por responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea e) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC.

³⁵² Cf. o Despacho de distribuição de pelouros de 25 de outubro de 2021, do ex-Presidente da Câmara Municipal do Funchal, Pedro Miguel Amaro de Bettencourt Calado (CD_Docs_suporte_Ponto 2.1_Deleg_Comp_Dist_Pelouros_Executivo 2018_2022_Distribuição pelouros_Edital_545_2021).



- i) na Divisão de Mercados, na Divisão de Contraordenações e Execuções Fiscais e na Divisão de Receitas e Financiamento³⁵³, não obstante, estas substituições terem cessado em 30 de novembro de 2021, conforme os despachos da ex-Vice-Presidente da Câmara Municipal do Funchal com o pelouro dos recursos humanos, Maria Cristina Andrade Pedra Costa, considerando que a 20 de outubro de 2021 “(...) ocorreu a instalação da Assembleia Municipal e da Câmara Municipal do Município do Funchal, de acordo com os resultados das eleições autárquicas de 26 de setembro”, e “(...) que a alteração da composição do órgão executivo determina alterações nas linhas estratégicas da atuação da Câmara Municipal e, conseqüentemente, nas orientações e nas políticas a implementar na organização e gestão das unidades orgânicas (...)”;
 - ii) na Unidade de Democracia Participativa, cuja substituição cessou em 30 de novembro de 2021³⁵⁴; e
 - iii) na Divisão Centro Integrado de Gestão Municipal Autónoma, na Divisão de Contratação Pública e na Divisão de Contabilidade, cujas designações se verificaram após o decurso do prazo de 90 dias sobre a data em que os lugares vagaram³⁵⁵.
37. Porém, o novo membro do órgão executivo municipal com o pelouro dos recursos humanos³⁵⁶ **não teve intervenção** nas referidas designações em substituição, por não se encontrar em exercício de funções na data do termo do prazo imperativo previsto no n.º 3 do artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente, **pelo que não lhe é imputável factualidade** que concorra para o preenchimento da infração financeira continuada indiciada nos termos anteriores³⁵⁷.
38. Diversamente, o comportamento omissivo identificado na alínea e) do subponto 2.2.2.3.³⁵⁸, atentos os pressupostos da indiciada responsabilidade financeira sancionatória antes expostos, por ser desconforme com o referido n.º 3 do artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente e com princípio da legalidade estatuído no n.º 1 do artigo 3.º³⁵⁹ do Código do Procedimento Administrativo, **é suscetível de configurar, indiciariamente, uma infração financeira prevista na última parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, praticada a título negligente**, que recai sobre a acima identificada ex-Vice-Presidente da Câmara Municipal do

³⁵³ Cf. as alíneas g) do subponto 2.2.2.1., g) do subponto 2.2.2.2. e b) do subponto 2.2.2.3..

³⁵⁴ Devido à mobilidade do trabalhador para outra entidade, cf. a alínea b) do subponto 2.2.2.2..

³⁵⁵ Vd. as alíneas b) a d) do subponto 2.2.2.3..

³⁵⁶ A ex-Vice-Presidente da Câmara Municipal do Funchal com competência delegada, Maria Cristina Andrade Pedra Costa conforme o Edital n.º 546/2021 de 25 de outubro (CD_Docs_suporte_Ponto 2.1_Deleg_Comp_Dist_Pelouros_Executivo 2018_2022_Delegação subdelegação-Vereadores_Edital_546_2021).

³⁵⁷ Como referido no último parágrafo do subponto 2.2.2.3., as designações em regime de substituição para o cargo de diretor do Departamento de Educação e Qualidade de Vida e do Departamento de Ambiente, assim como para chefe da Divisão de Mercados, respetivamente, com início a 1 de janeiro, 1 de fevereiro e 10 de novembro de 2022, observaram os prazos estabelecidos nos n.ºs 3 e 4 do artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente.

³⁵⁸ Trata-se da designação em substituição de dirigente para o Departamento de Ordenamento do Território, por despacho de 28 de novembro de 2021, sendo que não se encontrava em curso qualquer procedimento concursal para o provimento do cargo passados 90 dias sobre a vacatura do lugar que datava de 1 de agosto de 2021.

³⁵⁹ Pois, “[o]s órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins”.

Funchal³⁶⁰ com o pelouro dos recursos humanos, por não ter atuado com o dever de cuidado que lhe competia **no sentido de impedir** que a substituição se prolongasse para além do prazo perentório de 90 dias sobre a data em que o respetivo lugar vagou, uma vez que não se encontrava em curso o procedimento concursal com vista ao provimento de titular para o respetivo cargo³⁶¹.

Em sua defesa, a responsável indiciada no parágrafo antecedente, contraditou no sentido de que “[n]ão houve qualquer intenção de violar o disposto no n.º 3 do artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente”, porquanto pretendia, “(...) apenas, garantir a prossecução do interesse público ao desenvolver as competências atribuídas ao Município do Funchal na área do urbanismo e planeamento e, assim, assegurar os interesses próprios da população do concelho do Funchal”.

Referindo-se à alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, alegou que “(...) não existe violação do disposto na disposição legal invocada, não se encontrando preenchido o requisito básico do tipo de responsabilidade que se pretende imputar – a culpa”, uma vez que “[n]ão houve qualquer atuação da Ex-Vice-Presidente da Câmara passível de culpa, ainda que na modalidade de mera negligência”.

Arguiu, assim, que não se encontram preenchidos os pressupostos da responsabilidade financeira sancionatória, nomeadamente, “(...) a existência de um comportamento (ação ou omissão, direta ou subsidiária) de um sujeito que tem a seu cargo a guarda ou gestão de dinheiros ou outros valores público[s], a ilicitude desse comportamento, por inobservância e/ou violação de um dever de serviço, normativamente fixado, a culpabilidade do agente da conduta, traduzida num juízo de censura, considerando a sua atitude interna”, considerando que “(...) atuou de modo diligente, a sua atuação esteve sempre norteada pela garantia dos interesses próprios da população, a salvaguarda dos seus direitos fundamentais constitucionalmente consagrados e que compete ao Município do Funchal assegurar, sob pena de comprometer gravemente a sua missão e acarretar prejuízos de direitos na qualidade de vida e na esfera jurídica da população do Funchal”.

Conforme já anteriormente exposto, age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz:

- (i) prevê a realização de um facto descrito num tipo de infração, mas atua sem se conformar com essa realização do facto (negligência consciente); ou
- (ii) não prevê sequer a possibilidade de realização do facto tipificado (negligência inconsciente).

³⁶⁰ De acordo com n.º 1 do artigo 61.º e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 62.º aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º todos da LOPTC, e por não se ter comprovado que foram ouvidas as “estações competentes” para os efeitos no n.º 2 daquele artigo 61.º delimitado pelo artigo 80.º-A da referida Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto.

³⁶¹ No decurso do prolongamento desta substituição, a Assembleia Municipal do Funchal aprovou uma reestruturação dos serviços municipais ficando expressamente revogada a orgânica anterior. Consequentemente, o exercício das funções dirigentes em substituição proiongou-se até 14 de julho de 2022 (vd. a factualidade mais bem descrita na alínea e) do subponto 2.2.2.3.).



Destaca-se que, para o conceito de negligência em responsabilidade sancionatória que resulta do artigo 15.º do Código Penal, o facto negligente possui *um tipo de ilícito – a violação do dever objetivo de cuidado a que, em concreto, o agente está obrigado – e um tipo de culpa – a inobservância do cuidado que o agente está em condições de observar.*

No caso em concreto, o agente **não observou o prazo imperativo** imposto pelo n.º 3 do artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente, confiando que os circunstancialismos da situação em concreto e a factualidade superveniente ao termo daquele prazo justificavam a omissão de cessação da substituição no fim da contagem do prazo de 90 dias sobre a data da vacatura do cargo, por não se encontrar em curso o correspondente procedimento concursal³⁶².

Ainda no exercício do contraditório, a ex-Vice-Presidente da Câmara Municipal do Funchal, em conclusão, requereu "(...) a não imputação de qualquer responsabilidade sancionatória (...)" ou, caso assim não se entenda, conclui que "[e]ste circunstancialismo, conjugado pelo facto de ser a primeira vez que a responsável é chamada à atenção pela prática da alegada infração apontada, e não existir, anteriormente, qualquer recomendação do Tribunal de Contas sobre o tema em análise, configurando um quadro apropriado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, tal como resulta das als. a) a c) do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC".

Assim, por se encontrarem reunidos os mencionados requisitos cumulativos, releva-se a responsabilidade financeira sancionatória indiciada³⁶³.

2.3. Abono por trabalho suplementar auferido por uma dirigente

No âmbito da presente ação, foi solicitada a relação de trabalhadores que auferiram o abono por trabalho suplementar no período de 2018 a 2022, a fim de confirmar a existência de eventuais desconformidades na autorização e na atribuição do abono pela sua realização.

Em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 120.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas aprovada pela Lei n.º 35/2014 de 20 de junho, é aplicável aos trabalhadores com vínculo de emprego público, com as devidas adaptações, o regime do Código de Trabalho em matéria de trabalho suplementar, sem prejuízo do disposto a este respeito na referida Lei³⁶⁴.

Em especial, no que toca aos trabalhadores titulares de cargos dirigentes, importa referir que, de acordo com o n.º 1 do artigo 117.º da mesma Lei, estes gozam de isenção de horário, nos termos dos respetivos estatutos.

Em conformidade com o artigo 13.º do Estatuto Pessoal Dirigente ex vi n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 49/2012 de 29 de agosto, o pessoal dirigente das câmaras municipais goza dessa isenção de horário

³⁶² Vide as alegações apresentadas pela mesma contraditada no que toca aos factos constantes da alínea e) do subponto 2.2.2.3. deste documento.

³⁶³ Extinguindo-se, consequentemente, o procedimento por responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea e) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC.

³⁶⁴ Os n.ºs 2 a 4 do referido artigo 120.º da Lei n.º 35/2014 de 20 de junho definem os limites da duração do trabalho suplementar.

de trabalho, não lhe sendo devida qualquer remuneração por trabalho prestado fora do período normal de trabalho³⁶⁵.

Dispõe ainda a alínea a) do n.º 3 do artigo 226.º do Código do Trabalho que o trabalho suplementar **não compreende** o trabalho prestado por trabalhador isento de horário de trabalho em dia normal de trabalho. Logo, apenas o trabalho prestado em dias de descanso semanal, por trabalhador isento de horário de trabalho, poderá afigurar-se como trabalho suplementar.

O abono ou acréscimo remuneratório pela prestação de trabalho suplementar é caracterizado como um suplemento remuneratório devido de forma anormal e transitória³⁶⁶, calculado de acordo com o artigo 162.º da referida Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

Face ao disposto no n.º 5 do mencionado artigo 162.º, a exigibilidade do pagamento desse acréscimo remuneratório **depende de a prestação do trabalho suplementar ter sido prévia e expressamente autorizada**³⁶⁷. Ou dito de outro modo, só nos casos em que a prestação de trabalho suplementar tenha sido devida e previamente autorizada é que o pagamento do acréscimo remuneratório será exigível.

Da relação de trabalhadores que auferiram o abono por trabalho suplementar no período de 2018 a 2022³⁶⁸, consta uma trabalhadora designada no cargo de Chefe da Unidade de Bem-Estar Animal³⁶⁹.

A análise aos pedidos de autorização, bem como dos documentos que comprovam a realização do trabalho suplementar pela dirigente acima identificada, **permitiu concluir que foram pagas mais horas de trabalho suplementar (em dias de descanso complementar) do que as previamente autorizadas, nos meses de janeiro de 2021 e de fevereiro e julho de 2022**³⁷⁰:

³⁶⁵ O período normal de trabalho é de 7 horas por dia, exceto no caso de horários flexíveis e no caso de regimes especiais de duração de trabalho, e de 35 horas por semana, sem prejuízo da existência de regimes de duração semanal inferior previstos em diploma especial e no caso de regimes especiais de duração de trabalho (cf. o n.º 1 do artigo 105.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas).

³⁶⁶ Cf. a alínea a) do n.º 3 do artigo 159.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

³⁶⁷ Salvo nas situações em que a sua prestação for motivada por força maior ou sempre que indispensável para prevenir ou reparar prejuízo grave para os órgãos e serviços, desde que as mesmas sejam posteriormente justificadas pelo dirigente máximo do serviço (cf. o n.º 6 do referido artigo 162.º).

³⁶⁸ Entregue durante o trabalho de campo na entidade auditada, em resposta ao ponto 8 do anexo ao ofício de agendamento da reunião de abertura da auditoria [ofício com o registo de saída n.º 3826/2023 de 29 de setembro (a fls. 245 a 247)].

³⁶⁹ Esse cargo dirigente foi exercido em regime de substituição a partir de 8 de julho de 2019 (cf. o despacho do ex-Presidente da Câmara Municipal do Funchal de 7 de julho de 2019) e, a partir de 26 de outubro de 2020, passou a ser exercido em comissão de serviço, na sequência do despacho de designação datado de 26 de outubro de 2020 publicado como Despacho n.º 10073/2021, no DR, 2.ª série, n.º 201, de 15 de outubro.

³⁷⁰ Cf. as folhas de vencimentos relativas a estes meses [entregues durante o trabalho de campo, em resposta ao ponto 1 da requisição n.º 2 (CD_Processo_Trab_campo_elementos_Req 2)].



1. Em janeiro de 2021 foi processado um abono referente a 28 horas de trabalho suplementar realizadas em 4 dias de descanso complementar, no mês de novembro de 2020, quando só foram previamente autorizadas 14 horas³⁷¹.

Após a prestação do trabalho suplementar, o então Diretor do Departamento de Ambiente, Vítor Manuel Jordão Soares³⁷², na “*Relação de Horas por Trabalho Suplementar*”³⁷³ de 05 de dezembro de 2020, confirmou a sua realização tendo o ex-Presidente da Câmara Municipal do Funchal, Miguel Sérgio Camacho Silva Gouveia, autorizado o processamento do suplemento remuneratório³⁷⁴, que incluía a retribuição pelo trabalho suplementar em apreciação no montante de 281,19€³⁷⁵ (incluindo deduções e retenções).

A autorização para o pagamento do abono foi concedida pelo ex-Presidente do executivo³⁷⁶, na ordem de pagamento n.º 117, de 21 de janeiro de 2021³⁷⁷, tendo o então Chefe da Divisão de Recursos Humanos, Nuno Miguel Figueira Ribeiro Pereira³⁷⁸, e o ex-Vereador detentor do pelouro dos recursos humanos, Rúben Dinarte Silva Abreu, assinado o mapa resumo mensal anexo a essa ordem de pagamento.

2. Situação idêntica ocorreu em fevereiro de 2022, tendo sido processado um abono, no montante de 120,51€ (incluindo deduções e retenções)³⁷⁹, referente a 6 horas de trabalho

³⁷¹ De acordo com a Informação com a referência n.º 1181/DA/SAD/2020, de 22 de outubro, do então Diretor do Departamento de Ambiente, e respetivos mapas anexos [entregues durante os trabalhos de campo, em resposta ao ponto 5 da requisição n.º 1 (CD_Processo_Trab_campo_Elementos_Req 1)].

Note-se que, a referida autorização cabia ao Vereador com o pelouro dos recursos Humanos, Rúben Dinarte Silva Abreu, em conformidade com o Despacho de delegação e subdelegação de competências emitido em 07 de junho de 2019, pelo ex-Presidente da Câmara Municipal do Funchal [cf. o Edital n.º 260/2019 de 7 de junho de 2019 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.1_Deleg_Comp_Dist_Pelouros_Executivo 2018_2022_Delegação subdelegação-Vereadores_Edital 260_2019)].

³⁷² A designação em comissão de serviço publicada através do Despacho n.º 1400/2015, no DR, 2.ª série, n.º 28, de 10 de fevereiro, foi renovada em 31 de janeiro de 2020 [cf. o Despacho do ex-Vereador com o pelouro dos recursos humanos remetido em anexo ao ofício da entidade auditada n.º 11241/2024, de 1 de março (CD_Processo_Resposta_MF_Fev 2024)].

³⁷³ Cf. o mapa entregue durante os trabalhos de campo, em resposta ao ponto 5 da requisição n.º 1 (CD_Processo_Trab_campo_Elementos_Req 1).

³⁷⁴ De acordo com a alínea g) do n.º 1 do artigo 35.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, das Entidades Intermunicipais e do Associativismo Autárquico, compete ao presidente da câmara municipal autorizar a realização das despesas orçamentadas até ao limite estipulado por lei ou por delegação da câmara municipal. Conforme consta do Edital n.º 253/2019 de 4 de junho, o pelouro das finanças ficou sob a responsabilidade do ex-Presidente da Câmara Municipal do Funchal, Miguel Sérgio Camacho Silva Gouveia.

³⁷⁵ Cf. a folha de vencimentos referente ao mês de janeiro de 2021.

³⁷⁶ Nos termos do disposto na alínea h) do n.º 1 do referido artigo 35.º, compete também ao presidente da câmara municipal autorizar o pagamento das despesas realizadas. Note-se que, o pagamento deste abono era incluído nos processamentos de vencimentos mensais.

³⁷⁷ Cf. o documento entregue durante os trabalhos de campo, em resposta ao ponto 2 da requisição n.º 2 (CD_Processo_Trab_campo_Elementos_Req 2).

³⁷⁸ A renovação da comissão de serviço ocorreu em 31 de outubro de 2019 [cf. o despacho remetido em anexo ao ofício da entidade auditada n.º 11241/2024, de 1 de março (CD_Processo_Resposta_MF_Fev 2024)].

³⁷⁹ Cf. a folha de vencimentos referente ao mês de fevereiro de 2022.

suplementar realizadas num dia de descanso complementar, no mês de dezembro de 2021, que não foram previamente propostas nem autorizadas³⁸⁰.

A efetiva realização do trabalho suplementar foi atestada pelo então Diretor do Departamento de Ambiente, Vítor Manuel Jordão Soares³⁸¹, na “*Relação de Horas por Trabalho Suplementar*”³⁸² de 07 de janeiro de 2022, tendo o então Chefe da Divisão de Recursos Humanos, Nuno Miguel Figueira Ribeiro Pereira, confirmado que esse processamento podia ser autorizado e a ex-Vice-Presidente da Câmara Municipal do Funchal, Maria Cristina Andrade Pedra Costa, autorizado o processamento do suplemento remuneratório³⁸³.

A autorização para o pagamento do abono foi concedida também pela acima identificada ex-Vice-Presidente, com os pelouros dos recursos humanos e das finanças, na ordem de pagamento n.º 888, de 16 de fevereiro de 2022³⁸⁴, tendo o Chefe da Divisão de Recursos Humanos também assinado o mapa resumo mensal anexo a esta ordem de pagamento.

3. No mês de julho de 2022 foi processado um abono referente a 28 horas de trabalho suplementar realizadas em 4 dias de descanso complementar, no mês de maio de 2022, quando só foram previamente propostas e autorizadas 14 horas³⁸⁵.

A realização do trabalho suplementar foi atestada pelo Diretor do Departamento de Ambiente, Nelson de Jesus Rodrigues Bettencourt³⁸⁶, na “*Relação de Horas por Trabalho*

³⁸⁰ Cf. a Informação com a referência n.º 1239/DA/SAD/2021, de 24 de novembro (entregue durante os trabalhos de campo, em resposta ao ponto 5 da Requisição n.º 1) e o respetivo mapa anexo referente à Unidade de Bem-Estar Animal (remetido pelo Diretor do Departamento de Recursos Humanos em 21/12/2023, em resposta ao ponto 2.2.). O mapa anexo à referida informação, referente à “Previsão para a Realização de Trabalho Suplementar”, apenas estimava a realização de 28 horas a serem prestadas por assistentes operacionais da Unidade de Bem-Estar Animal.

³⁸¹ Note-se que, a comissão de serviço como Diretor do Departamento de Ambiente deste dirigente cessou, posteriormente, por despacho da ex-Vice-Presidente da Câmara Municipal, datado de 19 de janeiro de 2022, com efeitos a partir de 1 de fevereiro de 2022 [cf. Aviso n.º 3607/2022 publicado no DR, 2.ª série, n.º 36, de 21 de fevereiro de 2022 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.3_Aviso_3607_2022)].

³⁸² Cf. o mapa entregue durante os trabalhos de campo, em resposta ao ponto 5 da requisição n.º 1.

³⁸³ De acordo com o despacho de distribuição de pelouros de 25 de outubro de 2021 [Edital n.º 545/2021 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.1_Deleg_Comp_Dist_Pelouros_ Executivo 2018_2022_Distribuição pelouros_Edital_545_2021)], cabiam-lhe os pelouros dos recursos humanos e das finanças e, consequentemente, competia-lhe, no contexto da competência que lhe tinha sido delegada [vd. o Edital n.º 546/2021 de 25 de outubro ((CD_Docs_suporte_Ponto 2.1_Deleg_Comp_Dist_Pelouros_ Executivo 2018_2022_Delegação subdelegação-Vereadores_Edital_546_2021))], autorizar a realização das despesas orçamentadas até ao limite estipulado por lei ou por delegação da câmara municipal e o pagamento das despesas realizadas, assim como decidir todos os assuntos relacionados com a gestão e direção dos recursos humanos afetos aos serviços municipais, designadamente autorizar a realização do trabalho suplementar e o pagamento de remunerações e suplementos remuneratórios (cf. o descrito no ponto A. do referido despacho do ex-Presidente da Câmara Municipal do Funchal de 25 de outubro de 2021).

³⁸⁴ Cf. o documento entregue durante os trabalhos de campo, em resposta ao ponto 2 da requisição n.º 2.

³⁸⁵ Cf. a Informação com a referência n.º 274/DA/SAD/2022, de 11 de abril (entregue durante os trabalhos de campo, em resposta ao ponto 5 da requisição n.º 1) e respetivo mapa anexo referente à Unidade de Bem-Estar Animal (remetido por ofício da entidade auditada n.º 11241/2021, de 1 de março, em resposta ao ponto 1).

³⁸⁶ Designado diretor do Departamento de Ambiente por despacho de 15 de julho de 2022, com efeitos a partir desta data [cf. o Aviso (extrato) n.º 13121/2023 publicado no DR, 2.ª série, n.º 131, de 7 de julho de 2023 (CD_Docs_suporte_Ponto 2.3_Aviso 13121_2023)].



*Suplementar*³⁸⁷ de 03 de junho de 2022, tendo o Diretor do Departamento de Recursos Humanos³⁸⁸, João Trindade Pereira Neto, confirmado que esse processamento podia ser autorizado, e a ex-Vice-Presidente do órgão executivo municipal, Maria Cristina Andrade Pedra Costa, autorizado o processamento do suplemento remuneratório³⁸⁹, que incluía a retribuição pelo trabalho suplementar em análise no montante de 283,71€³⁹⁰ (incluindo deduções e retenções).

A autorização do pagamento do abono foi concedida pelo ex-Presidente da Câmara Municipal, Pedro Amaro de Bettencourt Calado³⁹¹, na ordem de pagamento n.º 3830, de 18 de julho de 2022³⁹², tendo o Diretor do Departamento de Recursos Humanos também assinado o mapa resumo mensal anexo a essa ordem de pagamento.

Tendo por base os pressupostos da indiciada responsabilidade financeira sancionatória³⁹³ já anteriormente enunciados neste documento, que aqui se dão por reproduzidos, e em concreto no que respeita ao elemento objetivo da infração, a **factualidade descrita nos pontos 1 a 3 indicia que foram pagos abonos, no montante de, respetivamente 281,19€, 120,51€ e 283,71€, relativos à realização de trabalho suplementar que não foi objeto de prévia autorização.**

Tal conduta contraria o disposto no n.º 5 do artigo 162.º da referida Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas e, por conseguinte, o princípio da legalidade estatuído no n.º 1 do artigo 3.º³⁹⁴ do Código do Procedimento Administrativo, princípio este vertido, designadamente, na alínea d) do ponto 2.3.4.2. do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais³⁹⁵, no n.º 5 do artigo 5.º e no

³⁸⁷ Cf. o mapa entregue durante os trabalhos de campo, em resposta ao ponto 5 da requisição n.º 1.

³⁸⁸ Por despacho da ex-Vice-Presidente da Câmara Municipal do Funchal, de 14 de julho de 2022, conforme o Edital n.º 492/2022 da mesma data (CD_Docs_suporte_Ponto 2.1_Deleg_Comp_Dist_Pelouros_DRH e DGFP_RH), foi subdelegado naquele diretor a competência para autorizar a prestação de trabalho suplementar, tendo sido estipulado como condição, nos termos do n.º 1 do artigo 49.º do Código do Procedimento Administrativo, a emissão de despacho prévio favorável do membro da Câmara Municipal com a tutela da unidade orgânica de origem do trabalhador. Este despacho ratificou ainda todos os atos praticados até à data da sua emissão, no âmbito das competências subdelegadas pelo mesmo.

³⁸⁹ Contudo, quando emitiu essa autorização (em 10 de agosto de 2022), o suplemento já tinha sido processado e pago.

³⁹⁰ Cf. a folha de vencimentos referente ao mês de julho de 2022.

³⁹¹ O referido despacho de delegação e subdelegação de competências de 25 de outubro de 2021 determinava ainda que, na ausência ou impedimento da Vice-Presidente, as competências delegadas ou subdelegadas seriam exercidas pelo Presidente do Município (cf. o Edital n.º 546/2021).

³⁹² Cf. o documento entregue durante os trabalhos de campo, em resposta ao ponto 2 da requisição n.º 2.

³⁹³ Não foram identificados indícios de que a contraprestação efetiva destes pagamentos não tenha sido adequada ou proporcional à prossecução das atribuições do Município do Funchal, não havendo pagamentos indevidos para os efeitos de responsabilidade financeira reintegratória (cf. o n.º 4 do artigo 59.º da LOPTC).

³⁹⁴ Que estatui que “[o]s órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins”.

³⁹⁵ Que estabelece que as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respetivamente. O Município do Funchal aplicou este plano contabilístico até 2019, tendo adotado, em 2020, o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de setembro (alterado pelos Decretos-Lei n.º 85/2016 de 21 de dezembro e n.º 33/2018 de 15 de maio).

n.º 1 do artigo 9.º ambos da Lei n.º 8/2012 de 21 de fevereiro³⁹⁶, assim como no n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012 de 21 de junho³⁹⁷.

Consubstanciam, assim, de forma indiciária, uma infração financeira tipificada na segunda parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, por violação de normas sobre a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, geradora de eventual responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa.

No que toca à imputação subjetiva da responsabilidade financeira sancionatória indiciariamente apontada, cumpre salientar (i) a norma de exclusão de responsabilidade financeira aplicável aos autarcas estatuída no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, (ii) o conceito de “estação competente” que tem sido veiculado por esta Secção Regional do Tribunal de Contas, assim como (iii) o disposto no n.º 1 do artigo 80.º-A da Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto, no sentido de que a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC “(...) *recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecido por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente*”, sendo que, de acordo com o n.º 2 do referido artigo, essa responsabilidade “(...) *recai sobre os trabalhadores ou agentes que, nas suas informações para o órgão executivo, seus membros ou dirigentes, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei*”.

Considera-se “estação competente” o indivíduo (interno ou externo à Administração) ou indivíduos de uma entidade colegial (interna ou externa à Administração) que possam (por estarem legal e tecnicamente habilitados na matéria) e devam – por força da lei, de regulamento, de ato administrativo, de contrato ou de outra forma de vinculação – esclarecer, informar ou aconselhar o decisor ou codecisor (i.e., o agente da infração, a pessoa ou pessoas que efetivamente praticaram o ilícito financeiro descrito na lei, normalmente o órgão ou órgãos com competência legal para tal, não bastando, especialmente em sede de responsabilidade sancionatória, a simples intervenção num processo administrativo).

Ora, nas situações em apreço, verificou-se que, previamente ao pagamento do abono por trabalho suplementar, foi elaborado pelos Diretores do Departamento de Ambiente, para efeitos de aplicação do disposto no artigo 162.º³⁹⁸ e ³⁹⁹ da Lei Geral do Trabalho em Funchal Públicas, o documento denominado “Relação de Horas por Trabalho Suplementar”⁴⁰⁰, no âmbito do qual foi considerada a

³⁹⁶ De acordo com estes preceitos legais a autorização para a assunção de compromissos é sempre precedida pela verificação da conformidade legal da despesa, sendo que nenhum pagamento pode ser realizado, incluindo os relativos a despesas com pessoal e outras despesas com carácter permanente, sem que o respetivo compromisso tenha sido assumido em conformidade com as regras e procedimentos previstos na referida Lei n.º 8/2012.

³⁹⁷ De acordo com o qual, sob pena da respetiva nulidade, nenhum compromisso pode ser assumido sem que tenha sido verificada a conformidade legal e a regularidade financeira da despesa, nos termos da lei.

³⁹⁸ Que define o cálculo da compensação devida pela realização do trabalho suplementar, estipulando que “[é] exigível o pagamento de trabalho suplementar cuja prestação tenha sido prévia e expressamente determinada”.

³⁹⁹ Base legal que consta na nota de rodapé da “Relação de Horas por Trabalho Suplementar”.

⁴⁰⁰ Trata-se de uma informação elaborada após a prestação do trabalho suplementar, que antecede os atos de autorização de processamento e pagamento. De acordo com os procedimentos internos implementados por despacho do ex-Vereador Miguel Sérgio Camacho Silva Gouveia, de 20 de agosto de 2014, é uma informação distinta da destinada a obter a autorização prévia para a realização de trabalho suplementar que é da competência do Vereador com o pelouro



totalidade das horas efetivamente prestadas e indicada a data da prévia autorização desse trabalho suplementar. Nas situações descritas nos pontos 2 e 3 acima essa informação foi ainda conferida, respetivamente, pelo Chefe da Divisão de Recursos Humanos e pelo Diretor do Departamento de Recursos Humanos.

Esse documento foi apresentado ao vereador competente para efeitos da autorização do processamento da remuneração, a qual foi aposta no canto superior direito do mesmo, existindo assim um **nexo de causalidade** entre a intervenção daqueles dirigentes e o conteúdo do ato decisório relativo ao processamento e pagamento do trabalho suplementar realizado.

Note-se que os titulares dos cargos de direção intermédia são recrutados de entre trabalhadores em funções públicas, licenciados, dotados de competência técnica e aptidão para o exercício de funções de direção, coordenação e controlo, com experiência profissional em funções, cargos, carreiras ou categorias, para cujo exercício ou provimento seja exigível uma licenciatura (estando, portanto, habilitados para o exercício das suas funções). Ademais, de acordo com as alíneas a) e d) do n.º 1 do artigo 15.º da Lei n.º 49/2012 de 29 de agosto, compete aos titulares dos cargos de direção das câmaras municipais submeter a despacho do Presidente da Câmara Municipal⁴⁰¹, devidamente instruídos e informados, os assuntos que dependam da sua resolução, bem como gerir com rigor e eficiência os recursos humanos afetos às suas unidades orgânicas.

Assim, face ao teor da informação prestada através do documento com a “Relação de Horas por Trabalho Suplementar”, considera-se que, previamente às autorizações para processamento e pagamento dos acréscimos remuneratórios por prestação de trabalho suplementar, os membros do órgão executivo do Município do Funchal **ouvíram os serviços competentes para informar na matéria, atuando, posteriormente, de acordo com a informação prestada.**

Nestes termos, no que concerne à imputação subjetiva da infração financeira indiciada, considerando o disposto nos n.ºs 1 e 2 dos artigos 61.º e 62.º⁴⁰² da LOPTC e no n.º 1 do artigo 80.º-A da Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto, a *indiciada* responsabilidade financeira recai sobre:

- a) o **ex-Diretor do Departamento do Ambiente**, Vítor Manuel Jordão Soares, que subscreveu, respetivamente, em 05 de dezembro de 2020 e 7 de janeiro de 2022, a “Relação de Horas por Trabalho Suplementar”, relativa aos meses de novembro de 2020 e dezembro de 2021, e sobre o **então Chefe da Divisão de Recursos Humanos**, Nuno Miguel Figueira Ribeiro Pereira, que confirmou os elementos constantes desse documento⁴⁰³, informando conjuntamente os membros do órgão executivo do Município do Funchal com competência na área da gestão financeira, que a totalidade das horas prestadas como trabalho suplementar pela Chefe da Unidade de Bem-Animal tinham sido previamente autorizadas em 16 de novembro de 2020 e 01 de dezembro de 2021; e

do serviço e do Vereador com o pelouro dos recursos humanos, sob proposta dos diretores de departamento, chefes de divisão ou coordenadores dos serviços.

⁴⁰¹ Entendendo-se que, no caso de delegação ou subdelegação de competências essa informação deve ser apresentada ao Vereador com a respetiva competência delegada.

⁴⁰² Aplicável à responsabilidade financeira sancionatória por força do n.º 3 do artigo 67.º da LOPTC.

⁴⁰³ Também assinou os respetivos mapas resumo em anexo às ordens de pagamento.

- b) o **Diretor do Departamento do Ambiente**, Nelson Jesus Rodrigues Bettencourt, que subscreveu, em 3 de junho de 2022, a “Relação de Horas por Trabalho Suplementar”, relativa ao mês de maio de 2022, e sobre o **Diretor do Departamento de Recursos Humanos**, João Trindade Pereira Neto, que confirmou os elementos constantes desse documento⁴⁰⁴, informando conjuntamente a ex-Vice-Presidente da Câmara Municipal do Funchal com o pelouro financeiro, que a totalidade das horas prestadas como trabalhado suplementar pela Chefe da Unidade de Bem-Animal tinham sido previamente autorizadas em 20 de abril de 2022.

Em contraditório, o atual Diretor do Departamento de Recursos Humanos expôs que “[à data dos factos e do processamento das remunerações, 18 de julho de 2022, (...) estava a exercer o cargo de Diretor do Departamento de Recursos Humanos há cerca de duas semanas, atendendo que tinha sido designado a 30 de junho, em regime de comissão de serviço, com efeitos a 1 de julho do mesmo ano” e que “[c]omo habitualmente foi feita pelos trabalhadores afetos ao Departamento de Recursos Humanos uma conferência do número de horas realizadas e efetuados os respetivos lançamentos no programa de processamento de remunerações, não tendo sido assinalado na referida Relação qualquer divergência entre o número de horas previsto e previamente autorizado e o número de horas realizado, constatando-se que se encontravam cumpridos os limites máximos de 7 horas em dia de descanso previstos legalmente, pelo que, na falta de informação e porque não duvidei de que poderia não corresponder ao solicitado previamente como previsão, confirmei que o pagamento poderia ser autorizado pelo membro do Executivo com competências para o efeito”.

E reconheceu que “(...) a falta de identificação dos trabalhadores e das datas da realização do trabalho suplementar impede que os responsáveis pelo controlo da realização efetiva dessas tarefas ou pela autorização do processamento dos abonos confirmem se o mesmo corresponde ao que foi previamente solicitado e autorizado. E foi de facto este circunstancialismo que impediu, ou pelo menos dificultou, que os intervenientes do Departamento de Recursos Humanos se apercebessem que à dirigente iriam ser processadas mais horas de trabalho suplementar do que as inicialmente previstas no mapa anexo à informação prévia, resultando numa falha, não intencional da minha parte, na confirmação do trabalho suplementar para efeitos de pagamento”.

Por considerar que da sua “(...) parte não houve qualquer intenção de praticar a alegada infração financeira, pelo facto de não ter conhecimento de que a Câmara Municipal do Funchal tenha sido destinatária de recomendações anteriores do Tribunal de Contas ou de órgão de controlo interno para correção da irregularidade detetada (...)”, assim como por ser a primeira vez que é censurado pela prática da infração que vem indicada, requereu que fosse “(...) mantida a decisão (...) de relevar a responsabilidade financeira sancionatória (...), extinguindo-se, deste modo, o procedimento por responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea e) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC”.

⁴⁰⁴ Tendo ainda assinado o mapa resumo em anexo à ordem de pagamento.



Ora, quanto ao elemento subjetivo da infração, tendo por base uma apreciação da culpa face às especificidades das funções desempenhadas, considera-se que os agentes financeiros antes identificados não atuaram diligentemente, tendo em conta o padrão de diligência exigível de um responsável financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhes compete zelar e gerir, naqueles cargos em concreto.

Contudo, atendendo à materialidade subjacente à factualidade apurada e ao preenchimento dos pressupostos cumulativos previstos nas alíneas a) a c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, designadamente: (i) por inexistirem indícios de que a infração financeira tenha sido praticada de forma intencional, ou seja, encontrando-se evidenciado que as condutas dos agentes financeiros foram praticadas a título negligente, (ii) pelo facto de a entidade auditada não ter sido destinatária de recomendações anteriores do Tribunal de Contas (ou de órgão de controlo interno) para correção da irregularidade detetada, assim como (iii) por ser a primeira vez que estes agentes são juridicamente censurados pela prática desta infração; o Tribunal decide relevar a responsabilidade financeira sancionatória indiciada⁴⁰⁵.

3. CONCLUSÕES

Tendo em conta o âmbito e o resultado das verificações efetuadas, o Tribunal de Contas conclui, através desta Secção Regional e ao abrigo do n.º 4 do artigo 214.º da CRP, que:

1. Os procedimentos de controlo interno implementados em matéria de trabalho suplementar, acumulação de funções e nomeação de dirigentes apresentavam um nível de risco elevado, não prevenindo suficientemente os riscos de ocorrência de irregularidades, sendo que releva para esta conclusão o seguinte (cf. os pontos 2.1.1., 2.1.2., 2.1.3. e 2.1.4.):
 - i. A Norma de Controlo Interno em vigor no período de 2018 a 2022 data de 7 de outubro de 2004, encontrando-se desajustada do quadro normativo em vigor e do Modelo de Organização Interna e Estrutura Flexível dos Serviços do Município⁴⁰⁶;
 - ii. Os membros do executivo que designaram dirigentes em regime de substituição não terem acautelado o risco de as substituições poderem exceder o limite de duração legalmente estabelecido, defraudando os objetivos da lei e da Constituição quanto a impor transparência, objetividade e mérito na função pública dirigente;
 - iii. Os pedidos para acumulação de funções nem sempre conterem todas as informações legalmente previstas nem os fundamentos para a inexistência de concorrência, similitude ou conflito das funções a acumular;
 - iv. A maioria dos pedidos de acumulação não ter sido autorizada pelo Vereador com o pelouro do serviço a que pertence o trabalhador;

⁴⁰⁵ Extinguindo-se, deste modo, o procedimento por responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea e) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC.

⁴⁰⁶ Só em 17 de agosto de 2023 (depois de terem sido iniciados os trabalhos desta auditoria) é que a Câmara Municipal do Funchal aprovou a atualização da referida Norma.

- v. Não estarem implementados mecanismos que previnam situações de acumulação de funções não comunicadas ou a prática de atos, no exercício dessa acumulação, que sejam submetidos à apreciação ou autorização dos serviços camarários;
- vi. Os pedidos de autorização do trabalho suplementar não estarem suficientemente justificados quanto à sua necessidade e, nem sempre conterem a identificação expressa dos trabalhadores e da data da sua realização;
- vii. As normas de controlo interno, vigentes após a atualização de 17 de agosto de 2023, não contemplavam procedimentos destinados a prevenir irregularidades no caso da nomeação de dirigentes em regime de substituição e da acumulação de funções públicas com outras funções públicas ou privadas.

Em sede de contraditório, a atual Presidente do órgão executivo municipal manifestou ser *“intenção do Município desenvolver os procedimentos necessários à elaboração, auscultação dos sindicatos e aprovação dos regulamentos internos necessários à gestão dos recursos humanos, de forma a reforçar a atuação nas áreas do trabalho suplementar, acumulação de funções, controlo da assiduidade e horários de trabalho”*.

2. Não obstante, constituem **aspetos positivos do sistema de controlo vigente os seguintes factos** (cf. os pontos 2.1.1., 2.1.2., 2.1.3. e 2.1.4.):
 - i. As despesas com o pessoal estarem devidamente documentadas e autorizadas, sendo previamente confirmada a existência da correspondente dotação orçamental, bem como a realização dos registos de cabimento e de compromisso;
 - ii. A atualização da Norma de Controlo Interno de 17 de agosto de 2023, estar contemplada a segregação de tarefas relacionadas com o processamento e pagamento de vencimentos;
 - iii. A designação de dirigentes em regime de substituição constar de despacho do membro do órgão executivo com responsabilidade na área da gestão de recursos humanos, no qual consta uma apreciação genérica sobre a observância dos requisitos legalmente exigidos para o provimento do cargo, bem como sobre a observância da ordem de substituição;
 - iv. Os pedidos para a acumulação de funções em vigor no período de 2018 a 2022 terem sido devidamente autorizados;
 - v. As propostas para a realização do trabalho suplementar, elaboradas pelo superior hierárquico dos trabalhadores, serem previamente autorizadas pelo membro do executivo com o pelouro dos recursos humanos e sujeitas a despacho de concordância do membro do executivo responsável pelo serviço onde o trabalhador se insere.
3. No período de 2018 a 2022, o Município do Funchal recorreu regularmente ao trabalho suplementar, tendo despendido nesses 5 anos mais de 5,6 milhões de euros; ainda assim, esse montante representa apenas 3,3% do valor global das despesas com o pessoal daquele período (cf. o ponto 2.1.4.2.).



4. Durante o período de 2018 a 2021, ocorreram 39 situações de exercício ilegal de funções inerentes a cargos dirigentes, em regime de substituição, por violação do disposto no n.º 3 do artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente contaminando, consequentemente, as despesas com as remunerações desses colaboradores (cf. o ponto 2.2.).

4. RECOMENDAÇÕES

No contexto das matérias expostas no presente documento e do Direito atrás explanado e adotado, o Tribunal de Contas recomenda aos membros da Câmara Municipal do Funchal que diligenciem pela(o):

1. Implementação de procedimentos de controlo interno⁴⁰⁷ que visem a correção das deficiências identificadas em matéria de nomeação de dirigentes em regime de substituição e de acumulação de funções públicas e/ou privadas;
2. Desenvolvimento atempado dos procedimentos concursais para provimento dos cargos de direção, em caso de vacatura do lugar ou impedimento do seu titular, e cessação das eventuais designações em regime de substituição, por forma a que não se prolonguem para além do prazo estabelecido no n.º 3 do artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente;
3. Instrução dos pedidos de autorização do trabalho suplementar com a informação legalmente exigida e necessária ao controlo da sua realização, nomeadamente: a) o nome dos trabalhadores; b) a data e necessidade da sua realização; c) a imperatividade da execução da tarefa fora do horário de trabalho; e d) os prejuízos que acarretaria caso a mesma não se concretizasse; e
4. Adoção de medidas que visem evitar o recurso regular ao trabalho suplementar para o exercício de tarefas caracterizadas como atividade diária normal do serviço.

5. DECISÃO⁴⁰⁸

Pelo exposto, o Tribunal de Contas, em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira e ao abrigo do disposto no n.º 4 do artigo 214.º da Constituição e nos n.º 1 do artigo 105.º e n.º 3 do artigo 107.º, ambos da Lei n.º 98/97, decide o seguinte:

- a) Aprovar, com os pareceres favoráveis dos Assessores e do Ministério Público, o presente Relatório de Auditoria e as Recomendações nele formuladas;
- b) Relevar, ao abrigo do disposto no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, a responsabilidade financeira indiciada e enunciada nos subpontos 2.2.3. e 2.3.;

⁴⁰⁷ Nomeadamente, no que toca à geração dos mapas e listagens de suporte ao processamento dos vencimentos e descontos em vencimentos, às assinaturas nas folhas de vencimentos, à prestação de trabalho suplementar e ao controlo de assiduidade dos trabalhadores, conforme previsto nos parágrafos 148 a 151 do subponto 6.4, o parágrafo 395 do subponto 12.4, o subponto 12.5 e o parágrafo 408 do subponto 12.8 da referida Norma.

⁴⁰⁸ Organicamente jurisdicional – cf. assim o cit. Ac. do TConst. n.º 787/2023. Sem contencioso, sem litígio, ou seja, materialmente não jurisdicional.

- c) Ordenar que um exemplar deste Relatório seja remetido aos responsáveis identificados nos subpontos 2.2.3. e 2.3., a saber:
- ao ex-Presidente da Câmara Municipal do Funchal, Paulo Alexandre Nascimento Cafôfo, ao ex-Presidente da Câmara Municipal do Funchal, Miguel Sérgio Camacho Silva Gouveia, aos ex-Vereadores com o pelouro dos recursos humanos, Maria Madalena Caetano Sacramento Nunes e Rúben Dinarte Silva Abreu e à ex-Vice-Presidente da Câmara Municipal do Funchal, Maria Cristina Andrade Pedra Costa (também na qualidade de atual Presidente da Câmara Municipal do Funchal); e
 - ao ex-Diretor do Departamento do Ambiente, Vítor Manuel Jordão Soares e ao ex-Chefe da Divisão de Recursos Humanos, Nuno Miguel Figueira Ribeiro Pereira, assim como ao Diretor do Departamento do Ambiente, Nelson Jesus Rodrigues Bettencourt, e ao Diretor do Departamento de Recursos Humanos, João Trindade Pereira Neto.
- d) Entregar um exemplar deste Relatório ao magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos do n.º 4 do artigo 29.º e do n.º 1 do artigo 57.º da LOPTC;
- e) Determinar que o Município do Funchal informe esta Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, até ao dia 28 de fevereiro de 2025, sobre quais as diligências efetuadas para dar acolhimento às Recomendações constantes do presente Relatório, enviando-nos a correspondente documentação comprovativa;
- f) Fixar os emolumentos devidos pelo Município do Funchal em 17 164,00€, de acordo com o previsto no artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas⁴⁰⁹, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96 de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99 de 28 de agosto e 3-B/2000 de 4 de abril (cf. o Anexo VIII);
- g) Mandar divulgar o presente Relatório no sítio do Tribunal de Contas na *Internet*, bem como na *Intranet*, logo após a devida notificação das entidades supramencionadas.

SRMTC, Funchal, Região Autónoma da Madeira, em 12 de setembro de 2024.

O JUÍZ CONSELHEIRO

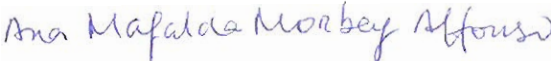


(PAULO H. PEREIRA GOUVEIA)

⁴⁰⁹ Segundo o n.º 3 do artigo 2.º deste diploma, o valor de referência corresponde ao (índice 100 da escala indicária do regime geral da função pública, o qual, desde 2009, está fixado em € 343,28.

Participei na sessão.

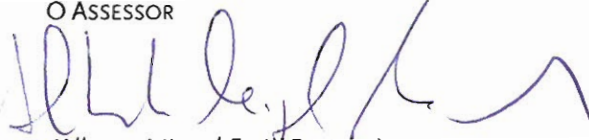
A ASSESSORA



(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

Participei na sessão.

O ASSESSOR



(Alberto Miguel Faria Pestana)



TRIBUNAL DE
CONTAS

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA

13.

ANEXOS



I. Alegações produzidas em sede de contraditório

Exma. Senhora
Subdiretora-Geral Ana Mafalda Morbey Affonso
Palácio da Rua do Esmeraldo
Rua do Esmeraldo, n.º 24
9004-554 Funchal

Assunto: Princípio do contraditório/Audição prévia - Auditoria ao Município do Funchal

- Relativamente à vossa comunicação, registada com a vossa referência n.º 09/23-Aud/FS, venho exercer o direito de resposta relativamente a algumas das considerações tecidas no documento "Auditoria ao Município do Funchal", no que concerne às responsabilidades da Divisão de Recursos Humanos.

Assim, começo por referir que, embora reconheça que ao Tribunal de Contas interessa principalmente a apresentação de documentos e "factos provados", acredito que é importante situar e contextualizar o ambiente em que as infrações foram cometidas.

Importa chamar a atenção para o momento que se vivia na Câmara Municipal do Funchal, o qual "derramava" nos dirigentes e colaboradores da CMF um ambiente de alguma indefinição e desorganização, o que ultimamente prejudicava a comunicação entre estes elementos (Vereação/Dirigentes/Colaboradores), a obtenção de consensos, a tomada de decisões e finalmente o cumprimento dos timings.

A indefinição política e o constante confronto na Assembleia Municipal, bem como algumas diferenças de opinião entre vereadores e dirigentes afetos ao partido da oposição, direta ou indiretamente, vieram dificultar algumas das nomeações e designações em substituição e, subsequentemente, a definição dos júris para os procedimentos concursais destinados à ocupação de cargos dirigentes.

O facto de terem ocorrido 6 alterações orgânicas, algumas delas preparadas com muito pouco pré-aviso e com uma abrangência quase total, no que toca à orgânica da CMF, devem sugerir, mesmo para quem não o vivenciou, um clima de alguma desorganização, quanto à preparação dos procedimentos concursais para ocupação dos cargos dirigentes vagos após a reestruturação orgânica.

Tendo em conta o exposto, permitam-me alguns considerandos:

No que concerne aos cargos de direção intermédia de 1º grau, importava propor júris que tivessem experiência e fossem reconhecidos na área em questão. Para além do mencionado, era preciso que estes estivessem disponíveis ou que lhes fosse autorizada a colaboração pelos seus empregadores públicos (algumas vezes recusada).

Verificava-se assim a tendência para designar em substituição ou finalizar os procedimentos referentes aos cargos de direção intermédia de 1º grau, antes de avançar para os procedimentos tendentes aos cargos de direção intermédia de 2º e 3º grau, verificando-se não raras vezes atrasos na definição dos júris pela verificação e alterações nas propostas de júris elaboradas pela Divisão de Recursos Humanos. Até a composição das notas curriculares revelou-se problemática, já que muitas vezes os elementos tardavam a chegar.

Fruto das reestruturações orgânicas sucessivas e de grande monta, no que diz respeito ao número de unidades orgânicas afetadas, muitos cargos intermédios de 1º grau foram designados em substituição tardiamente, o que por sua vez atrasava a sua nomeação para o júri do procedimento para o cargo de direção intermédia de 2º grau da sua área de atuação, ou até de outra área limítrofe. Ressalva-se que é normal, em toda a administração pública, que o dirigente afeito ao cargo de direção intermédia de 1º grau faça parte do júri para ocupação dos cargos de direção intermédia de grau hierárquico inferior, dentro da sua área.

Nas Autarquias Locais, o procedimento tendente à abertura dos procedimentos concursais para ocupação de cargos dirigentes compreende alguns pró-formas que condicionam sobremaneira a abertura destes procedimentos no prazo de 90 dias, como sendo o envio dos júris dos procedimentos para aprovação em reunião de Câmara e o posterior envio à Assembleia Municipal, sendo que estes passos exigem alguma antecedência (uma semana no envio para reunião de Câmara e quinze dias no envio para a Assembleia Municipal) e devem ser pensados já no momento da alteração orgânica.

A aprovação dos júris propostos é competência da Assembleia Municipal, a qual ocorre normalmente de 3 em 3 meses.

Como já referido no ponto anterior, a definição dos júris tinha de estar concluída com alguma antecedência, de forma a poder enviá-los para aprovação pela Assembleia Municipal, o que muitas vezes não se verificou.



Abertura de concursos e outras tarefas da competência da DRH.

- Durante o período em questão, a DRH esteve envolvida, de acordo com as suas competências, em muitos processos de mobilidade intercarreiras, intercategorias e cedências de interesse público;
- Neste período, verificou-se a abertura e conclusão de cerca de 40 procedimentos concursais de admissão, culminando na entrada de quase 300 novos colaboradores na CMF;
- Igualmente, foram abertos vários procedimentos ao abrigo do programa de regularização extraordinária dos vínculos precários, resultando na admissão de 26 trabalhadores;
- Simultaneamente, foi necessário preparar e atualizar tudo o que estivesse relacionado com o SIADAP, de forma a não atrasar as alterações de posicionamento remuneratório, possíveis após o “descongelamento”;

Assim, e embora se tratem de matérias rotineiras, na área de Recursos Humanos, já que se pode argumentar que estas são competências habituais em qualquer organização com esta dimensão, o facto de sairmos de um contexto de contenção orçamental traduziu-se, inevitavelmente, numa sobrecarga para todos os colaboradores da DRH, já que havia muito a fazer, em várias áreas, com poucos recursos humanos disponíveis. Esta falta de recursos humanos foi mais tarde colmatada com a conclusão dos procedimentos concursais acima referidos.

De referir ainda que muitos dos dirigentes designados em substituição acabaram mais tarde por serem nomeados após a conclusão do respetivo procedimento concursal.

Conclusão.

Procurei apenas, através deste texto muito pouco formal, contextualizar o ambiente durante o período em causa. Ao contrário de peças processuais que não necessitam de publicação, a abertura de procedimentos concursais para ocupação de cargos dirigentes, em tempo, depende da sua publicação, o que nem sempre foi possível, conforme se tentou esclarecer.

Em alterações orgânicas com algum peso, em número e em impacto no funcionamento dos serviços, não se pode deixar órfãos as direções de serviços e divisões, sob pena de se perder o próprio propósito da gestão do bem público e a qualidade do serviço prestado aos munícipes e utentes.

Para além do exposto, estas alterações têm repercussões no funcionamento dos serviços cujas competências giram em torno dos próprios procedimentos em causa, nomeadamente, Recursos Humanos e Gestão Financeira. Junte-se a isto uma gritante falta de pessoal, a dificuldade em ver aprovados os júris dos procedimentos, a consulta a entidades externas de modo a cumprir-se a exigência de um júri com

conhecimentos e provas dadas nas áreas a concurso e os prazos para envio para reunião de Câmara e Assembleia Municipal e logo se chegará à conclusão de que 90 dias passam rapidamente.

Embora considere que a relativa inexperiência em cargos dirigentes possa ter tido alguma relevância, realço igualmente a importância do período temporal em análise, já que o contexto contribuiu significativamente para os atrasos verificados, visto que o "descongelamento" trouxe consigo, simultaneamente, a reestruturação dos serviços, a admissão de trabalhadores, as atualizações remuneratórias via regularização do SIADAP, as situações de mobilidade, entre outros, levando a uma sobrecarga dos poucos elementos afetos à Divisão de Recursos Humanos.

Quicá os objetivos definidos, pessoais e organizacionais, foram algo ambiciosos, até porque os recursos e as limitações eram muitas para o que se pretendia, para além das habituais adversidades nos processos de mudança, reforma organizacional e nos métodos de trabalho, fatores difíceis de prever e quantificar.

Em conclusão, importa ressaltar que em momento algum se pretendeu lesar o erário público ou deturpar as regras da nomeação de cargos dirigentes, sendo que os atrasos verificados advieram do volume de trabalho à data e de algumas lacunas no planeamento prévio às alterações orgânicas que originavam a necessidade de ocupar esses mesmo cargos de direção.

Com os melhores cumprimentos,



Nuno Miguel Figueira Ribeiro Pereira



TRIBUNAL DE CONTAS - SRMTC

E 1470/2024
2024/6/18



AO D.A.T.
19/6/2024
FD -
A JMT3
19/06/2024

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro
da Secção Regional da Madeira do
Tribunal de Contas

Assunto: Processo 09/23-Aud/FS - Relato da "Auditoria ao Município do Funchal".
– Princípio do Contraditório - Audição prévia.

João Trindade Pereira Neto, titular do cartão de cidadão n.º 6621743, na qualidade de Diretor do Departamento de Recursos Humanos da Câmara Municipal do Funchal, notificado no âmbito da auditoria em referência, a 3 de junho de 2024, para exercer o seu direito ao contraditório, nos termos e para os efeitos do artigo 13.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), na sua versão atualizada, vem dizer o seguinte:

1. O Relato.

Considera o relato que, os factos referenciados no ponto 2.3, páginas 56 a 62, relativo ao abono por trabalho suplementar auferido por uma dirigente no mês de julho de 2022, configuram para o atual Diretor do Departamento de Recursos Humanos, João Trindade Pereira Neto, uma imputação subjetiva de infração financeira indiciada, considerando o disposto nos n.ºs 1 e 2 dos artigos 61.º e 62.º da LOPTC e no artigo 80.º-A da Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, por ter confirmado os elementos constantes da "Relação de Horas por Trabalho Suplementar", relativa ao mês de maio de 2022, informando a ex-Vice-Presidente da Câmara Municipal do Funchal com o pelouro

1

financeiro, que a totalidade das horas prestadas como trabalho suplementar pela Chefe da Unidade de Bem-estar Animal tinham sido previamente autorizadas em 20 de abril de 2022.

Considera ainda o Relato, quanto ao elemento subjetivo da infração, tendo por base uma apreciação da culpa face às especificidades das funções desempenhadas, que o Diretor de Departamento de Recursos Humanos não atuou diligentemente, tendo em conta o padrão de diligência exigível de um responsável financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir, naquele cargo em concreto.

Conclui ainda o Relato que, atendendo à materialidade subjacente à factualidade apurada e ao preenchimento dos pressupostos cumulativos previstos nas alíneas a) a c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, designadamente: (i) por inexistirem indícios de que a infração financeira tenha sido praticada de forma intencional, ou seja, encontrando-se evidenciado que as condutas dos agentes financeiros foram praticadas a título negligente, (ii) pelo facto de a entidade auditada não ter sido destinatária de recomendações anteriores do Tribunal de Contas (ou de órgão de controlo interno) para correção da irregularidade detetada, assim como (iii) por ser a primeira vez que estes agentes são juridicamente censurados pela prática desta infração; o Tribunal decide, desde já, relevar a responsabilidade financeira sancionatória indiciada, extinguindo-se, deste modo, o procedimento por responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea e) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC.

2. O contraditório.

À data dos factos e do processamento das remunerações, 18 de julho de 2022, o





interessado estava a exercer o cargo de Diretor do Departamento de Recursos Humanos há cerca de duas semanas, atendendo que tinha sido designado a 30 de Junho, em regime de comissão de serviço, com efeitos a 1 de julho do mesmo ano.

A autorização para a realização do trabalho suplementar pela Chefe da Unidade de Bem-Estar Animal no mês de maio de 2022 foi proposta pelo Diretor do Departamento de Ambiente a 13 de abril, incluída numa informação, com o registo interno n.º 90114, denominada de “Previsão de trabalho suplementar em dias normais de trabalho, descansos complementares, descansos semanais e feriado – Maio 2022”, para os diversos sectores do departamento, a qual mereceu despacho de autorização de 20 de abril.

Na referida proposta previa-se para o setor da Unidade de Bem-Estar Animal a realização de 49 horas de trabalho suplementar, com a fundamentação de “campanhas de profilaxia” e “necessidade de alimentar animais e garantir a higiene no local”. No mapa anexo à referida Informação constava a previsão da realização pela Chefe de Unidade de 14 horas em dia de descanso complementar e a realização pelo Assistente Operacional (cantoneiro) de 35 horas, também em dia de descanso complementar, estimando-se um custo de 280,38€ e de 236,32€, respetivamente, não estando os trabalhadores identificados.

A “Relação de horas por trabalho suplementar”, referente ao mês de maio, foi assinada pela dirigente Rubina Andreia Silva Abreu a 3 de junho e confirmada pelo seu superior hierárquico (Diretor do Departamento de Ambiente), nela constando a prestação de sete horas de trabalho suplementar em quatro dias de descanso complementar, designadamente nos dias 7, 14, 21 e 28, totalizando 28 horas, divergindo da previsão em mais 14 horas.

A “relação de horas por trabalho suplementar” referente ao mesmo mês pelo

assistente operacional afeto ao serviço, Fernando António Gouveia Mendonça, foi assinada pelo trabalhador e confirmada pelos seus superiores hierárquicos (a Chefe da Unidade de Bem-Estar Animal e o Diretor do Departamento de Ambiente), nela constando a prestação de sete horas de trabalho suplementar em três dias de descanso complementar, nomeadamente nos dias 7, 14 e 21 de maio, totalizando 21 horas, divergindo da previsão em menos 14 horas.

Como habitualmente foi feita pelos trabalhadores afetos ao Departamento de Recursos Humanos uma conferência do número de horas realizadas e efetuados os respetivos lançamentos no programa de processamento de remunerações, não tendo sido assinalado na referida Relação qualquer divergência entre o número de horas previsto e previamente autorizado e o número de horas realizado, constatando-se que se encontravam cumpridos os limites máximos de 7 horas em dia de descanso previstos legalmente, pelo que, na falta de informação e porque não duvidei de que poderia não corresponder ao solicitado previamente como previsão, confirmei que o pagamento poderia ser autorizado pelo membro do Executivo com competências para o efeito.

Como se reconhece na página 26 do Relato, a falta de identificação dos trabalhadores e das datas da realização do trabalho suplementar impede que os responsáveis pelo controlo da realização efetiva dessas tarefas ou pela autorização do processamento dos abonos confirmem se o mesmo corresponde ao que foi previamente solicitado e autorizado. E foi de facto este circunstancialismo que impediu, ou pelo menos dificultou, que os intervenientes do Departamento de Recursos Humanos se apercebessem que à dirigente iriam ser processadas mais horas de trabalho suplementar do que as inicialmente previstas no mapa anexo à informação prévia, resultando numa falha, não intencional da minha parte, na confirmação do trabalho suplementar para efeitos de pagamento.





Por todo o exposto, e considerando que da minha parte não houve qualquer intenção de praticar a alegada infração financeira, pelo facto de não ter conhecimento de que a Câmara Municipal do Funchal tenha sido destinatária de recomendações anteriores do Tribunal de Contas ou de órgão de controlo interno para correção da irregularidade detetada, assim como é a primeira vez que sou juridicamente censurado pela prática desta infração, venho solicitar a Vossa Ex.^a que seja mantida a decisão do Vosso douto Tribunal de relevar a responsabilidade financeira sancionatória que me foi indiciada, extinguindo-se, deste modo, o procedimento por responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea e) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC

Funchal, 18 de Junho de 2024.

João Trindade Pereira Neto

A U.A.T. 3.
20/6/2024
Bouvier



h

CMF
DRH
N.º 31790/2024
2024-06-20
SAIDA

TRIBUNAL DE CONTAS - SRMTC

E 1490/2024
2024/6/20



M Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro
da Secção Regional da Madeira do
Tribunal de Contas
Palácio da Rua do Esmeraldo
Rua do Esmeraldo, n.º 24
9004-554 Funchal

Digníssimo Senhor Da Juiz Conselheiro

Assunto: Relato da "Auditoria ao Município do Funchal" – Princípio do Contraditório -
Audição prévia de responsável individual e entidade. Proc.º n.º 09/23-Aud/FS

Maria Cristina Andrade Pedra Costa, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal do Funchal, e Ex-Vice-Presidente da Câmara, notificada, através do ofício com a ref.º SRMTC S1969/2024, de 3 de junho, no âmbito da auditoria em referência, para exercer o seu direito ao contraditório, nos termos e para os efeitos do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), na sua versão atualizada, vem dizer o seguinte:

1 - O Relato.

A Auditoria em análise, tem como objetivo analisar um conjunto de situações referenciadas em processo de denúncia submetido na Secção Regional do Tribunal de Contas da Madeira, com vista a verificar se as mesmas ocorreram efetivamente, se continuam a se verificar e se são constitutivas de eventuais desconformidades para com as normas legais e regulamentares aplicáveis.

Sumariamente, o Tribunal de Contas concluiu que os procedimentos de controlo



interno implementados em matéria de trabalho suplementar, acumulação de funções e nomeação de dirigentes apresentavam um nível de risco elevado, não prevenindo suficientemente os riscos de ocorrência de Irregularidades, verificando-se que:

i. A Norma de Controlo Interno, em vigor no período de 2018 a 2022, datada de 7 de outubro de 2004, encontra-se desajustada do quadro normativo em vigor e do Modelo de Organização Interna e Estrutura Flexível dos Serviços do Município;

ii. Os membros do executivo que designaram dirigentes em regime de substituição não terem acautelado o risco das substituições poderem exceder o limite de duração legalmente estabelecido;

iii. Os pedidos para acumulação de funções nem sempre conterem todas as informações legalmente previstas nem os fundamentos para a inexistência de concorrência, similitude ou conflito das funções a acumular;

iv. A maioria dos pedidos de acumulação não ter sido autorizada pelo Vereador com pelouro do serviço a que pertence o trabalhador;

v. Não estarem implementados mecanismos que previnam situações de acumulação de funções não comunicadas ou a prática de atos, no exercício dessa acumulação, que sejam submetidos à apreciação ou autorização dos serviços camarários;

vi. Os pedidos de autorização do trabalho suplementar não estarem suficientemente justificados quanto à sua necessidade e, nem sempre conterem a identificação expressa dos trabalhadores e da data da sua realização;

vii. Na atualização da Norma de Controlo Interno, não terem sido previstos procedimentos destinados a prevenir Irregularidades no caso da nomeação de dirigentes em regime de substituição e da acumulação de funções públicas com outras funções públicas ou privadas.

Considera o relato que, os factos referenciados no ponto ii configuram para a Ex-Vice-Presidente da Câmara eventual infração financeira, geradora de responsabilidade



sancionatória, punível com multa, no quadro da alínea b) do n.º 1 e do artigo 65.º da LOPTC.

2 - O contraditório.

I. Enquadramento organizacional.

Em primeiro lugar, importa enquadrar a natureza e especificidades do Município do Funchal, por serem determinantes à análise das questões *sub judice*.

O Município do Funchal é uma pessoa coletiva territorial, de natureza pública, dotada de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios da população do concelho do Funchal, regendo-se pelo Regime Jurídico das Autarquias Locais, das Entidades Intermunicipais e do Associativismo Autárquico aprovado e publicado pela Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, pelo regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, constante da Lei nº 73/2013, de 3 de setembro e pelas normas em vigor da Lei nº 169/99, de 18 de setembro.

Para atingir os seus objetivos, o Município do Funchal deverá concretizar as atribuições e competências previstas no artigo 23º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, designadamente nas áreas do equipamento urbano, educação, património, cultura e ciência, tempos livres e desporto, saúde, ação social, habitação, proteção civil, ambiente e saneamento básico, promoção do desenvolvimento, ordenamento do território e urbanismo, mobilidade e trânsito.

Em determinadas áreas, nomeadamente, ambiente, saneamento básico, ordenamento do território, urbanismo, mobilidade e trânsito, é o único serviço público que assegura as necessidades básicas e impreteríveis dos cidadãos no concelho do Funchal, o que determina constrangimentos acrescidos à gestão dos recursos humanos, técnica, financeira e administrativa.



MUNICÍPIO DO FUNCHAL
Gabinete da Presidência

O desenvolvimento destas competências têm de ser obrigatoriamente asseguradas pelo Município do Funchal, pois envolvem direitos fundamentais dos cidadãos, nomeadamente o direito à habitação e urbanismo, o direito ao ambiente e qualidade de vida, protegidos nos artigos 65º e 66º da Constituição da República Portuguesa, segundo os quais ao Município compete programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento do território e em planos de urbanização, promover a construção de habitações económicas e sociais, estimular a construção privada com subordinação ao interesse geral, estimular a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução, assegurar a qualidade ambiental da população e a vida urbana de forma a que todos tenham um ambiente de vida humano sadio e ecologicamente equilibrado.

É, assim, possível afirmar que o desenvolvimento daquelas competências pelo Município do Funchal assume um caráter de interesse público relevante, exigindo que as mesmas sejam, diariamente, cumpridas e com a devida qualidade, não sendo possível transferi-las para outra entidade ou deferi-las no tempo.

Por fim, é importante referir que, ao longo dos últimos anos, assiste-se, no concelho do Funchal, ao aumento dos equipamentos públicos, do parque residencial, da circulação de pessoas e veículos, o que, naturalmente, obrigou o órgão executivo a promover uma adequada gestão dos meios humanos, financeiros, técnicos e administrativos, de forma a assegurar que uma entidade com a natureza, a dimensão e as especificidades próprias do Município do Funchal atue sempre com muita atenção a um interesse público maior: Saúde, Habitação e Urbanismo, Ambiente e Qualidade de Vida.

II. Análise ao Relato.

Não é de todo possível deixar de exprimir congratulações com o facto de se extrair do Relato os muitos aspetos positivos analisados pelo Tribunal de Contas e de



afirmar que o Município do Funchal tem, sempre, subjacente à sua atuação os princípios que devem nortear a gestão pública e a adoção de procedimentos que promovam a melhoria.

De seguida, serão analisadas as conclusões do Relato, sendo de assinalar que o direito ao contraditório em uso pela Presidente da Câmara, Ex-Vice-Presidente, se cingirá às alegadas desconformidades detetadas no período que compreende a entrada em funções do atual executivo camarário.

1 - A Norma de Controlo Interno, em vigor no período de 2018 a 2022, datada de 7 de outubro de 2004, encontra-se desajustada do quadro normativo em vigor e do Modelo de Organização Interna e Estrutura Flexível dos Serviços do Município.

Constatando-se essa realidade, o atual executivo municipal diligenciou pela sua revisão e atualização, por adequação ao SNC-AP e ao novo Modelo de Organização Interna e Estrutura Nuclear dos Serviços do Município do Funchal e na Estrutura Flexível, aprovadas em fevereiro de 2022, e que veio culminar com a aprovação na Norma de Controlo Interno na reunião da Câmara Municipal do Funchal de 17 de agosto de 2023.

2 - Os membros do executivo que designaram dirigentes em regime de substituição não terem acautelado o risco das substituições poderem exceder o limite de duração legalmente estabelecido.

A alínea e) do ponto 2.2.2.3 do Relato determina que ficou apurado que, por despacho da Ex-Vice-Presidente da Câmara, datado de 25 de novembro de 2021 e com efeitos a 1 de dezembro de 2021, foi designado para exercer o cargo de Diretor de



MUNICÍPIO DO FUNCHAL
Gabinete da Presidência

Departamento de Ordenamento do Território, em regime de substituição, trabalhador do Mapa de Pessoal do Instituto de Segurança Social da Madeira, IP – RAM, verificando-se que passados 90 dias sobre a data da vacatura do lugar, não se encontrava em curso qualquer procedimento concursal.

Importa, nesta sede, contextualizar os factos que estiveram na base daquela designação.

A 1 de agosto de 2021, a então Diretora do Departamento de Ordenamento do Território cessou, a seu pedido, a comissão de serviço.

O Departamento de Ordenamento do Território era composto pela Divisão de Apreciação Urbanística, Unidade de Gestão de Procedimentos Urbanísticos, Divisão de Planeamento Urbano, Divisão de Mobilidade e Trânsito, Divisão de Reabilitação Urbana e Projetos e Divisão de Informação Estratégica, tendo a exercer funções cerca de 123 trabalhadores.

As áreas de competência daquelas unidades eram extremamente vastas, abarcando, nomeadamente, todos os procedimentos inerentes às operações urbanísticas, a elaboração de estudos, planos e instrumentos de gestão territorial, o desenvolvimento de programas estratégicos de reabilitação urbana, a gestão da informação georreferenciada e das políticas de mobilidade.

A 20 de outubro de 2021 ocorreu a instalação da Assembleia Municipal e da Câmara Municipal do Município do Funchal, de acordo com os resultados das eleições autárquicas de 26 de setembro daquele ano.

A alteração da composição do órgão executivo determinou alterações nas linhas estratégicas da atuação da Câmara Municipal e, consequentemente, nas orientações a implementar nas unidades orgânicas.

A implementação, coordenação e monitorização das linhas estratégias nas áreas em análise, a então situação de facto do Departamento de Ordenamento do Território,



MUNICÍPIO DO FUNCHAL
Gabinete da Presidência

nomeadamente, a pendência de processos judiciais, de queixas no Provedor de Justiça e de procedimentos urbanísticos, imponham, obrigatoriamente, a atuação de um diretor de departamento, de forma a que as mesmas tivessem êxito e as contingências das pendências fossem minimizadas, circunstâncias que não se compadeciam com o recrutamento do cargo de direção intermédia de 1ª grau, Diretor do Departamento de Ordenamento do Território e o cumprimento de todas as formalidades inerentes ao procedimento concursal.

O provimento imediato do cargo era imperioso para que o Vereador com o Pelouro do Urbanismo e Ordenamento do Território exercesse as atribuições e competências que lhe tinham sido delegadas pelo então Presidente da Câmara, em despacho exarado a 25 de outubro de 2021, publicitado pelo Edital nº 546/2021, da mesma data, no uso da competência conferida pelo artigo 3º do Anexo I da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, na sua atual redação.

A 2 de novembro de 2021, o Vereador com o Pelouro propôs a designação, em regime de substituição, de trabalhador do Mapa de Pessoal do Instituto de Segurança Social da Madeira – IP-RAMM, por considerar que o mesmo detinha a competência técnica e o perfil adequado para ocupar o cargo e reunia os requisitos exigidos para o efeito pelo nº 1 do artigo 20º da Lei nº 2/2004, de 15 de janeiro (Estatuto do Pessoal Dirigente), na sua atual redação, aplicável ao pessoal dirigente da administração local com as adaptações constante do artigo 19º da Lei nº 49/2012, de 29 de agosto, na sua atual redação, nomeadamente 29 anos de experiência profissional na carreira de técnico superior e 15 anos de experiência em funções dirigentes.

Da referida informação do Vereador do Pelouro consta que não era possível assegurar a substituição por dirigente em funções no departamento sem provocar constrangimentos ao normal funcionamento das divisões que dirigiam, uma vez que



MUNICÍPIO DO FUNCHAL
Gabinete da Presidência

implicaria, também, assegurar a sua substituição, não se verificando qualquer desvio ao conteúdo do artigo 19º da Lei nº 49/2012, de 29 de agosto.

A autorização da Presidente do Conselho de Diretivo do Instituto de Segurança Social foi emitida no seu despacho datado de 16 de novembro de 2021.

A proposta do Vereador do Pelouro mereceu o necessário cablmento orçamental (informação de cabimento orçamental nº 456/2021, confirmada por informação do Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial, datada de 12 de novembro de 2021) e o despacho de designação da Ex-Vice-Presidente da Câmara, datado de 25 de novembro de 2021.

A coordenação dos processos judiciais, das queixas no Provedor de Justiça, a desmaterialização dos procedimentos, a emissão de alvarás, licenças de utilização e aditamentos (cerca de 342 no 1º semestre de 2022), a recuperação de todos os procedimentos urbanísticos e a minimização das contingências causadas pela alteração do executivo em outubro de 2021, a complexidade das operações urbanísticas e a sua densidade documental, imponham a direção, a orientação e a liderança de todas as unidades orgânicas, verificando-se que sem o provimento imediato de um diretor de departamento estaria comprometida, de forma séria, o exercício das competências atribuídas ao Vereador do Pelouro, pelo então Presidente da Câmara, e consequentemente o cumprimento da missão do Município do Funchal em matéria de urbanismo e planeamento urbano.

O exercício de funções do cargo de diretor do Departamento de Ordenamento do território, em regime de substituição e a atuação da Sra. Ex-Vice-Presidente da Câmara teve sempre em conta a garantia dos interesses próprios da população e a salvaguarda dos seus direitos fundamentais constitucionalmente consagrados e que o Município do Funchal tem que assegurar, sob pena de comprometer gravemente a sua missão e acarretar prejuízos diretos na qualidade de vida e na esfera jurídica dos munícipes do Funchal.



MUNICÍPIO DO FUNCHAL
Gabinete da Presidência

Não descurando o conteúdo do nº 3 do artigo 27º da Lei nº 2/2004, de 15 de Janeiro (Estatuto do Pessoal Dirigente), na sua atual redação, aplicável ao pessoal dirigente da administração local com as adaptações constante do artigo 19º da Lei nº 49/2012, de 29 de agosto, na sua atual redação, a 2 de dezembro de 2021, a Ex-Vice-Presidente da Câmara, propôs à Câmara Municipal do Funchal, ao abrigo do disposto no nº 1 do artigo 13º da Lei nº 49/2012, de 29 de agosto, que deliberasse propor a Assembleia Municipal do Funchal a aprovação da designação das personalidades para a composição do júri do procedimento concursal de recrutamento do cargo de direção intermédia de 1º grau, Diretor do Departamento de Ordenamento do Território, merecendo a mesma deliberação da Câmara Municipal do Funchal, datada de 16 de dezembro de 2021 e deliberação da Assembleia Municipal do Funchal, de 29 de dezembro do mesmo ano (documentos em anexo).

Acontece, porém, que o executivo, então em exercício de funções e no seguimento da alteração das linhas estratégicas, determinou propor a reestruturação orgânica dos serviços do Município do Funchal.

A Assembleia Municipal do Funchal, sob proposta da Câmara Municipal, em deliberação de 23 de fevereiro de 2022 e no âmbito da reestruturação dos serviços do Município do Funchal, aprovou, ao abrigo do disposto no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro, a organização interna dos serviços municipais, constituída pela estrutura nuclear e pela estrutura flexível, publicada na 2.ª Série do Diário da República, n.º 50, de 11 de março de 2022.

De acordo com a reestruturação orgânica aprovada o Departamento de Ordenamento do Território foi extinto e criado o Departamento de Urbanismo, impondo assim a abertura de procedimento concursal de recrutamento para o cargo de direção intermédia de 1º grau, Diretor do Departamento de Urbanismo.



MUNICÍPIO DO FUNCHAL
Gabinete da Presidência

A abertura do procedimento concursal para o Departamento de Ordenamento do Território, numa altura em que a extinção da unidade orgânica já era uma certeza, não se afigurou um procedimento útil para o interesse público.

Com a eventual publicação do aviso de abertura do procedimento concursal no Diário da República, no decurso do mês de janeiro de 2022, o termo do prazo de apresentação de candidaturas e a análise das mesmas seriam coincidente com a deliberação da Câmara Municipal do Funchal, datada de 10 de fevereiro de 2022, a submeter a reestruturação orgânica à Assembleia Municipal, efetivamente aprovada em sessão realizada a 23 de fevereiro de 2022.

O procedimento de recrutamento seria, de todo, inútil, e a Ex-Vice-Presidente, ao abrigo do disposto no nº 1 do artigo 95º da Lei nº 4/2015, de 7 de janeiro, na sua atual redação, seria obrigada a declarar o procedimento extinto, por se verificar que a finalidade a que se destinava, o provimento do Diretor do Departamento de Ordenamento do Território, seria impossível, em virtude de o Departamento de Ordenamento do Território ser extinto.

Não obstante a Ex-Vice-Presidente da Câmara, como lhe competia, envidou todos os esforços por forma a garantir o escrupuloso cumprimento do espírito do legislador patente no nº 3 do artigo 27º do Estatuto do Pessoal Dirigente.

O legislador teve o propósito de considerar que as designações de pessoal dirigente, em regime de substituição, são excecionais e que, apenas, devem ser utilizadas fundamentadas no relevante interesse público, o que se verificou e não devem ser proteíadas no tempo.

Assim, urgia desenvolver todos os procedimentos necessários para colmatar a situação excecional em curso, sem criar qualquer prejuízo para o interesse público e qualquer hiato na direção e coordenação dos serviços.



MUNICÍPIO DO FUNCHAL
Gabinete da Presidência

Urgia, perante a extinção do Departamento de Ordenamento do Território, a criação orgânica do Departamento de Urbanismo e a transferência das competências para este último, promover a abertura do procedimento concursal.

A Ex-Vice-Presidente da Câmara, a 7 de fevereiro de 2022, propôs à Câmara Municipal do Funchal, ao abrigo do disposto no nº 1 do artigo 13º da Lei nº 49/2012, de 29 de agosto, que deliberasse propor à Assembleia Municipal do Funchal a aprovação da designação das personalidades para a composição do júri do procedimento concursal de recrutamento do cargo de direção intermédia de 1º grau, Diretor do Departamento de Urbanismo, merecendo a mesma deliberação da Câmara Municipal do Funchal, datada de 10 de fevereiro de 2022 e deliberação da Assembleia Municipal do Funchal, de 23 de fevereiro do mesmo ano (documentos em anexo).

O procedimento concursal para o recrutamento do Diretor do Departamento de Urbanismo, cargo de direção intermédia de 1º grau, que apenas poderia ser publicado após a publicação da estrutura orgânica ocorrida a 11 de março de 2022, foi aberto por aviso publicado na 2ª série do Diário da República, nº 63, de 30 de março de 2022, Parte J.

Nunca houve por parte da Ex-Vice-Presidente da Câmara qualquer intenção de violar disposição legal, mas apenas, com as faculdades legais ao seu alcance, colmatar as vicissitudes e os constrangimentos de uma unidade orgânica com a amplitude de competências, com um número considerável de unidades orgânicas dependentes, com um número elevado de procedimentos urbanísticos em curso, se encontrar sem direção intermédia de 1º grau.

E como já se referiu, o objetivo foi alcançado.

Acresce ainda referir que a designação em regime de substituição mereceu o cabimento e o compromisso necessário e não causou qualquer dano ou lesão para o erário público.



Handwritten signature in black ink



MUNICÍPIO DO FUNCHAL
Gabinete da Presidência

Mais uma vez se afirma que não houve qualquer intenção de violar, nem se violou qualquer lei mas, apenas, o ensejo de responder a necessidades impreteríveis de funcionamento da organização interna da Câmara Municipal e que poderiam causar prejuízos sérios no cumprimento da missão da autarquia e na vida dos cidadãos.

Qualquer outro comportamento adotado pela Ex-Vice-Presidente da Câmara colocaria em causa a continuidade das funções que se encontravam em exercício pelo dirigente em regime de substituição e, consequentemente, para o interesse público e para o cumprimento da missão da autarquia.

3 - Os pedidos para acumulação de funções nem sempre conterem todas as informações legalmente previstas nem os fundamentos para a inexistência de concorrência, similitude ou conflito das funções a acumular.

Reconhecido o problema de nem todos os pedidos conterem os elementos legalmente exigíveis, foi criado um formulário próprio para os requerimentos de acumulação de funções, com as indicações de todos os elementos legalmente exigíveis, que constam do n.º 2, do artigo 23.º, da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas, bem como a elucidação aos trabalhadores do conceito de inexistência de conflito com as funções públicas, tal como previsto no artigo 22.º da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas, o que permite a minimização do risco apontado.

4 - A maioria dos pedidos de acumulação não ter sido autorizada pelo Vereador com pelouro do serviço a que pertence o trabalhador.

A partir de janeiro de 2022 até ao presente momento, foram autorizados 73 pedidos de acumulação de funções.



MUNICÍPIO DO FUNCHAL
Gabinete da Presidência

De acordo com as orientações definidas pela Ex-Vice-Presidente da Câmara todos os requerimentos foram objeto de parecer pelos respetivos superiores hierárquicos, tendo estes, juntamente com as informações jurídicas emitidas pela Divisão de Gestão de Recursos Humanos, sido submetidos à apreciação dos Vereadores com os pelouros dos serviços dos trabalhadores, antes de serem devidamente autorizados pela Vereadora com o pelouro da gestão dos recursos humanos.

5 - Não estarem implementados mecanismos que previnam situações de acumulação de funções não comunicadas ou a prática de atos, no exercício dessa acumulação, que sejam submetidos à apreciação ou autorização dos serviços camarários.

Nos termos do n.º 3, do artigo 23.º, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, compete aos titulares de cargos dirigentes, sob pena de cessação da respetiva comissão de serviço, nos termos do respetivo estatuto, verificar da existência de situações de acumulação de funções não autorizadas, bem como fiscalizar o cumprimento das garantias de imparcialidade no desempenho de funções públicas.

Para tanto, e para efeitos de sensibilização para a obrigatoriedade do pedido prévio ao exercício da atividade a acumular, bem como da respetiva autorização e de sensibilização dos titulares de cargos dirigentes para a verificação da existência de situações de acumulação de funções não autorizadas e para a fiscalização do cumprimento das garantias de imparcialidade no desempenho de funções públicas, foi divulgado documento com perguntas frequentes (atualmente, conta com 12 perguntas frequentes), no sítio da intranet, além do contacto diário estabelecido com trabalhadores e dirigentes.

Foi ainda decidido implementar a monitorização anual das situações de acumulação de funções, no sentido de averiguar se os trabalhadores mantêm ou não a acumulação requerida e se nas mesmas condições em que foi autorizada.



MUNICÍPIO DO FUNCHAL
Gabinete da Presidência

Relativamente às autorizações de acumulação de funções dos Técnicos Superiores do Mapa de Pessoal do Município do Funchal nas áreas de engenharia e arquitetura, cumpre referir que aqueles apenas estão autorizados a praticar, em regime de acumulação de funções, atos de engenharia e de arquitetura, respetivamente, fora do território do Município do Funchal.

Perante o reparo constante do Relato e com vista à eliminação de risco de conflitualidade de funções, será promovida, de imediato, sensibilização junto dos respetivos dirigentes, designadamente do Departamento de Urbanismo, através de consulta dos registos informáticos, para a verificação da existência de algum estudo, parecer ou projeto apresentado por trabalhador pertencente ao Mapa de Pessoal do Município do Funchal.

6 - Os pedidos de autorização do trabalho suplementar não estarem suficientemente justificados quanto à sua necessidade e, nem sempre conterem a identificação expressa dos trabalhadores e da data da sua realização.

As competências atribuídas ao Departamento de Ambiente visam a satisfação de necessidades básicas, impreteríveis e inadiáveis dos cidadãos do Município do Funchal.

A concretização daquelas competências impõe uma gestão de meios humanos, técnicos, financeiros e administrativos complexa e constrangimentos muito próprios.

O trabalho suplementar tem por fundamento a inadequação dos recursos humanos às atividades/tarefas a desenvolver, em virtude de o número de trabalhadores ser deficitário, muitos destes se encontrarem numa faixa etária envelhecida e o número de ausências ser elevado, quer por motivo de doença quer por motivo de acidentes em serviço.



MUNICÍPIO DO FUNCHAL
Gabinete da Presidência

De acordo com o Despacho que fixa os procedimentos a adotar na realização do trabalho suplementar nos serviços do Município do Funchal, datado de 20 de agosto de 2014, da autorização prévia deve constar, além de outros elementos, a identificação expressa dos trabalhadores que vão realizar trabalho suplementar.

Assim, importa nesta sede referir algumas especificidades muito próprias do Departamento de Ambiente.

O trabalho suplementar realizado visa sempre a satisfação de necessidades básicas e Impreteríveis dos cidadãos, que não podem se adiadas, sem causar constrangimentos à vida e saúde dos cidadãos.

Apesar de o número de trabalhadores do Departamento de Ambiente ser elevado, cerca de 440, verificam-se algumas inconstâncias causadas por ausências motivadas por situações de doença e de acidentes em serviço.

A identificação nominal dos trabalhadores no pedido de autorização prévia e os constrangimentos provocados pelas ausências poderá condicionar a concretização das tarefas.

Não é de todo possível, perante a ausência do trabalhador identificado nominalmente na autorização prévia, determinar que o trabalho suplementar não vai ser concretizado e que as tarefas não vão ser asseguradas.

A gestão assegurada pelos dirigentes, na concretização das competências dos serviços e na eventual necessidade de recurso a trabalho suplementar, está sempre alicerçada na garantia da satisfação do interesse público, no número de trabalhadores disponíveis em cada momento para os diversos setores de atividade e no número de horas necessárias ao desempenho das tarefas, não sendo adequado a identificação nominal dos trabalhadores, em momento prévio e com grande antecedência.

Verificando-se que o Município do Funchal, deverá, em breve, definir procedimentos na área da gestão do trabalho suplementar, a situação em apreço será



[Handwritten signature]

[Handwritten signature]



MUNICÍPIO DO FUNCHAL
Gabinete da Presidência

analisada e tratada de forma a se conseguir adaptar a realidade factual às imposições legais.

7 - Na atualização da Norma de Controlo Interno, não terem sido previstos procedimentos destinados a prevenir irregularidades no caso da nomeação de dirigentes em regime de substituição e da acumulação de funções públicas com outras funções públicas ou privadas.

A Norma de Controlo Interno aprovada em 2004, e em vigor até agosto de 2023, não continha qualquer disposição específica relacionada com as despesas com pessoal e com a gestão dos recursos humanos do município.

A nova Norma de Controlo Interno (NCI), aprovada a 17 de agosto de 2023, passou a ter algumas disposições sobre a gestão dos recursos humanos do Município do Funchal, designadamente sobre o processamento de vencimentos, admissão de pessoal, controlo de assiduidade e de férias, prestação de trabalho suplementar, ajudas de custo e subsídio de transporte.

Conforme mencionado na introdução da NCI, designadamente no parágrafo n.º 7, os temas particulares relativos ao funcionamento dos serviços devem constar em manuais de procedimentos ou regulamentos internos diferentes da NCI, permitindo a sua adequação evolutiva à realidade da atividade autárquica e às alterações legislativas. No capítulo dedicado aos Recursos Humanos, nomeadamente no parágrafo n.º 381, é referido ainda que a "gestão dos recursos humanos obedece às disposições legais em vigor e aos manuais de procedimentos e regulamentos internos da autarquia".

É intenção do Município desenvolver os procedimentos necessários à elaboração, auscultação dos sindicatos e aprovação dos regulamentos internos necessários à gestão



MUNICÍPIO DO FUNCHAL
Gabinete da Presidência

dos recursos humanos, de forma a reforçar a atuação nas áreas do trabalho suplementar, acumulação de funções, controlo de assiduidade e horários de trabalho.

III A responsabilidade sancionatória.

O Relato em análise fundamenta a responsabilidade financeira da então Vice-Presidente da Câmara, no disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC e no artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente, identificando o eventual comportamento omissivo no seu subponto 2.2.2.3.

Determina esta norma que:

“Artigo 27.º - Designação em substituição

1 - Os cargos dirigentes podem ser exercidos em regime de substituição nos casos de ausência ou impedimento do respetivo titular quando se preveja que estes condicionalismos persistam por mais de 60 dias ou em caso de vacatura do lugar.

2 - A designação em regime de substituição é feita pela entidade competente, devendo ser observados todos os requisitos legais exigidos para o provimento do cargo, com exceção do procedimento concursal a que se referem os artigos 18.º a 21.º

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 procedimento tendente à designação de novo titular.

4 - 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.



MUNICÍPIO DO FUNCHAL
Gabinete da Presidência

5 - 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.

6 - A substituição pode ainda cessar, a qualquer momento, por decisão da entidade competente ou a pedido do substituto, logo que deferido.

7 - O período de substituição conta, para todos os efeitos legais, como tempo de serviço prestado no cargo anteriormente ocupado, bem como no lugar de origem.

8 - O substituto tem direito à totalidade das remunerações e demais abonos e regalias atribuídos pelo exercício do cargo do substituído, independentemente da libertação das respetivas verbas por este, sendo os encargos suportados pelas correspondentes dotações orçamentais.”

Como atrás se demonstrou a designação em regime de substituição do Diretor do Departamento de Ordenamento do Território foi precedida de prévio cabimento orçamental e com a necessária justificação da economia, da eficiência e da eficácia do ato administrativo e consequentemente, o interesse público subjacente ao mesmo, pressupostos que se mantiveram até à extinção daquela unidade orgânica e à designação, em regime de comissão de serviço, para o cargo de Diretor do Departamento de Urbanismo, concluído o respetivo procedimento concursal.

Não houve qualquer intenção de violar o disposto no n.º 3 do artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente.

Pretendeu-se, apenas, garantir a prossecução do interesse público ao desenvolver as competências atribuídas ao Município do Funchal na área do urbanismo e planeamento e, assim, assegurar os interesses próprios da população do concelho do Funchal.

Por outro lado, a alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, dispõe que:



“Artigo 65º

Responsabilidades financeiras sancionatórias

1 - O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes:

(...)

b) Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos;

(...)

De tudo o anteriormente explanado, conclui-se que não existe violação do disposto na disposição legal invocada, não se encontrando preenchido o requisito básico do tipo de responsabilidade que se pretende imputar – a culpa.

Como decorre claramente da análise do nº 5 do artigo 61.º, aplicável por força do disposto do nº 3 do artigo 67.º da LOPTC, a responsabilidade financeira só ocorre se a ação ou omissão for praticada com culpa.

A culpa é um juízo de censura dirigido ao agente.

A culpa é, assim, requisito essencial da responsabilização do agente.

Só é possível afirmar-se que existe uma infração financeira, quando existe uma conduta irregular com culpa, quando existe dolo ou negligência.

A culpa do agente é fundamental para a imputação dos factos e respetivas consequências de punibilidade, é um limite à responsabilização e à medida da pena.

Não há responsabilidade sem culpa.

Não houve qualquer atuação da Ex-Vice-Presidente da Câmara passível de culpa, ainda que na modalidade de mera negligência.

Não se encontram, assim, à luz da douta jurisprudência do Tribunal de Contas, preenchidos os pressupostos da responsabilidade financeira sancionatória,



MUNICÍPIO DO FUNCHAL
Gabinete da Presidência

nomeadamente, a existência de um comportamento (ação ou omissão, direta ou subsidiária) de um sujeito que tem a seu cargo a guarda ou gestão de dinheiros ou outros valores público, a ilicitude desse comportamento, por inobservância e/ou violação de um dever de serviço, normativamente fixado, a culpabilidade do agente da conduta, traduzida num juízo de censura, considerando a sua atitude interna.

Mais uma vez se reitera que a Ex-Vice-Presidente da Câmara atuou de modo diligente, a sua atuação esteve sempre norteada pela garantia dos interesses próprios da população, a salvaguarda dos seus direitos fundamentais constitucionalmente consagrados e que compete ao Município do Funchal assegurar, sob pena de comprometer gravemente a sua missão e acarretar prejuízos de direitos na qualidade de vida e na esfera jurídica da população do Funchal.

Entende-se, assim, que os referidos pressupostos não se encontram preenchido, pelo que expressamente se solicita a não imputação de qualquer responsabilidade sancionatória à Ex-Vice-Presidente da Câmara.

Se assim, não for entendido,

Este circunstancialismo, conjugado pelo facto de ser a primeira vez que a responsável é chamada à atenção pela prática da alegada infração apontada, e não existir, anteriormente, qualquer recomendação do Tribunal de Contas sobre o tema em análise, configurando um quadro apropriado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, tal como resulta das als. a) a c) do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC.

Assim,

- A então Vice-Presidente da Câmara não atuou com qualquer grau de culpa, seja a que título for;
- Não existiu uma atuação continuada;



MUNICÍPIO DO FUNCHAL
Gabinete da Presidência

- Nunca houve qualquer recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno, dirigida ao Município do Funchal, sobre a presente matéria;
- A ora alegante nunca foi censurada pelo Tribunal de Contas ou por qualquer órgão de controlo interno, sobre a questão sub iudice;
- Qualquer outro comportamento adotado pela Ex-Vice-Presidente da Câmara colocaria em causa o Interesse público e o cumprimento da missão da autarquia.

3 - Conclusão

Por todo o exposto,

Tendo em conta que a responsável visada não cometeu qualquer infração, nem teve qualquer atuação passível de culpa, ainda que na modalidade de mera negligência, não tendo a sua conduta, por ação ou omissão, provocado quaisquer danos ao erário público, não deverá proceder a imputação de infração financeira prevista no ponto 3.5.1 do Relato da SRMTC, identificada no quadro síntese das eventuais infrações financeiras e, em consequência a presente Auditoria deverá ser objeto de revisão em conformidade com o que se deixou exposto, com todas as consequências legais daí emergentes.

Por último, não se pode deixar de realçar a importância das Auditorias dinamizadas pelo Tribunal de Contas, que se reputa como dinamizadoras da melhoria contínua da qualidade da atuação das entidades públicas, que importa promover, comprometendo-se a exponente a desenvolver os procedimentos necessários à minimização dos pontos negativos realçados no Relato.

Documentos anexados:

1. Deliberação de designação do júri de recrutamento para cargo de direção intermédia de 1.º grau – Diretor do Departamento de Ordenamento do



[Handwritten signature]



MUNICÍPIO DO FUNCHAL
Gabinete da Presidência

Território, aprovada pela Assembleia Municipal do Funchal, na Reunião de 29 de dezembro de 2021;

2. Deliberação de designação dos júris de recrutamento para cargos de direção intermédia de 1.º grau, aprovada pela Assembleia Municipal do Funchal, na Reunião de 23 de fevereiro de 2022.

Com os melhores cumprimentos, *e considerada e estima.*

Funchal, 19 de junho de 2024.

A Presidente da Câmara

[Handwritten signature of Maria Cristina Andrade Pedra Costa]

Maria Cristina Andrade Pedra Costa

LÚCIA QUINTAL

| Advogada

TRIBUNAL DE CONTAS
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA
Serviço de Apoio

Processo n.º 09/23-Aud/FS

Assunto: Relato da “Auditoria ao Município do Funchal” – Princípio do Contraditório /
Audição Prévia

EGRÉGIO CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS,

Maria Madalena Caetano Sacramento Nunes (doravante Madalena Nunes), Miguel Sérgio Camacho Silva Gouveia (doravante Miguel Silva Gouveia), Rúben Dinarte Silva Abreu (doravante Rúben Abreu) e Paulo Alexandre Nascimento Cafôfo (Paulo Cafôfo), notificados para querendo, alegar o que tiverem por conveniente sobre o Relato da “Auditoria ao Município do Funchal”, vêm, ao abrigo do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, que aprovou a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, na sua atual redação (doravante “LOPTC”), exercer o contraditório, nos termos e com os seguintes fundamentos:

Por ser mencionada no Relato da “Auditoria ao Município do Funchal”, como sendo suscetível de originar responsabilidade financeira, o contraditório dos visados assentará, mormente, sobre a factualidade descrita nos subpontos 2.2.2.1., 2.2.2.2. e 2.2.2.3..

Rua da Carneira, n.º 128, 1.º, 9000-042 Funchal
Tel: 966255346
Luciaquintal-60259M@adv.oa.pt
Odehite profissional 60259M

1 de 29



LÚCIA QUINTAL

| Advogada

Neste contexto, aos visados por este Relato, ora Requerentes, é imputada, como sumarizado no Anexo I do referido Relato, a *“assunção e pagamento de renumerações a dirigentes em regime de substituição designados após o prazo de 90 dias sobre a data da vacatura dos lugares, e a dirigentes cujas substituições se prolongaram após o termo daquele prazo, sem que se encontrassem em curso os procedimentos concursais tendentes ao provimento dos cargos, entre 2015 e 2021”*, o que, na perspetiva do douto Tribunal de Contas, acarreta a violação do *“n.º 3 do artigo 27.º do Estatuto do Pessoa Dirigente ex vi Lei n.º 49/2012 de 29 de agosto”* e, *“Consequentemente, o n.º 1 do artigo 3.º do CPA, a alínea d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL, o n.º 5 do artigo 5.º e no n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 8/2012 de 21 de fevereiro e o n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012 de 21 de junho”*.

As nomeações em regime de substituição identificadas como sendo da responsabilidade dos visados encontram-se elencadas no Anexo VII do Relato e, na perspetiva do Tribunal de Contas, são suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória por infração financeira continuada.

Conforme *infra* se demonstrará, não pode o teor do Relato manter-se nem gerar efetivação de responsabilidades.

I – Considerações prévias

Para fundamentar a prática de infração financeira continuada aos visados, o Relato baseou-se na *“realização de uma pluralidade do mesmo tipo de infração”*.

Sucede que, de acordo com a LOPTC, designadamente, dos seus artigos 61.º, n.º 1, e 62.º, n.º 2, aplicáveis ex vi artigo 67.º, e conforme é até mencionado no Relato,

Rua da Carreira, n.º 128, 1.º, 9000-042 Funchal
Tel: 966255346
Luciaquintal-60259M@adv.oa.pt
Cédula profissional 60259M

2 de 29

LÚCIA QUINTAL

| Advogada

designadamente nas páginas 44 e 45, a responsabilidade sancionatória é *subjéctiva e individual* e pressupõe um *juízo de culpabilidade*.

Acontece que o Relato imputa uma pluralidade de infrações aos visados, em bloco, sem especificar a factologia que a cada um diz respeito.

Sendo a responsabilidade dos visados individual, como acima já se mencionou, não podem os visados serem responsabilizados por condutas que não são suas, como é exemplo a designação de dirigentes em substituição que não têm origem despachos por si emitidos ou nos quais tenham tido qualquer intervenção.

Ao serem uns visados confrontados com condutas de outros visados, desacompanhadas de qualquer informação que explique o alcance das mesmas, no que a cada um diz respeito, é inevitavelmente abalado o pleno exercício do contraditório pelos mesmos e, assim, o Princípio da tutela jurisdicional efetiva, consagrado no artigo 20.º da Constituição da República Portuguesa.

Acresce que, concluindo o Relato que “*a factualidade descrita nos subpontos 2.2.2.1, 2.2.2.2. e 2.2.2.3. é suscetível de originar eventual responsabilidade financeira conforme sumarizada no quadro constante do Anexo I*”, chegados a este Anexo I, verifica-se que, nele, são identificadas apenas as alíneas a) a h) do subponto 2.2.2.1., as alíneas a) a g) do subponto 2.2.2.2. e as alíneas a) a d) do subponto 2.2.2.3.

Compulsadas estas alíneas, constatamos o seguinte:

i. As alíneas a) a h) do subponto 2.2.2.1., aludem, respetivamente:

a): ao despacho de 3 de abril de 2017, de Madalena Nunes, e de 11 de fevereiro de 2015, de Paulo Cafoto;



LÚCIA QUINTAL

| Advogada

- b): ao despacho de 8 maio de 2015 de Paulo Cafôfo e de 26 de março de 2018, de Madalena Nunes;
- c): ao despacho de 8 de maio de 2015, de Paulo Cafôfo;
- d): aos despachos de 11 de fevereiro de 2015 e 18 de dezembro de 2018 de Paulo Cafôfo, bem como de 1 de outubro de 2020 de Rúben Abreu;
- e) despacho de 3 de abril de 2017, de Madalena Nunes;
- f) despacho de 7 de abril de 2021 de Madalena Nunes;
- g) despacho de 10/07/2017, de Madalena Nunes, e de 17/06/2020, de Rúben Abreu;
- h): despacho de 11 de agosto de 2017 de Madalena Nunes;
- ii. as alíneas a) a g) do subponto 2.2.2.2. aludem, respetivamente a:
 - a): despacho de 4 de junho de 2018, de Madalena Nunes;
 - b): despacho de 2 de maio de 2019, de Madalena Nunes;
 - c): despacho de 2 de maio de 2019, Paulo Cafôfo;
 - d): despacho de 19 de fevereiro de 2018, de Madalena Nunes;
 - e): despacho de 3 de maio de 2018, de Madalena Nunes;
 - f): despacho de 17 de janeiro de 2019, de Madalena Nunes;
 - g): despachos de 19 de fevereiro, 27 de fevereiro, 26 de abril, 2 de maio e 7 de julho de 2019, de Madalena Nunes;
- iii. e as alíneas a) a d) do subponto 2.2.2.3., aludem, respetivamente a:
 - a): despachos de 3 de outubro de 2019 e de 10 de outubro de 2019, de Rúben Abreu;

LÚCIA QUINTAL

| Advogada

b): despachos de 3 de outubro de 2019, de 5 de junho de 2020 e de 16 de dezembro de 2020, de Rúben Abreu;

c): despacho de 18 de setembro de 2020, de Rúben Abreu;

d): despacho de 30 de julho de 2021 de Rúben Abreu.

Pelo que, em especial, não se identificando nenhuma factologia suscetível de ser imputada ao visado Miguel Silva Gouveia, no Relato, nunca poderia estar em causa a prática de infração financeira pelo mesmo, tal como não poderia ser imputado aos demais visados a prática de infração financeira por despachos que os mesmos não emitiram e nos quais não tiveram qualquer intervenção, conforme acima já foi referido.

Repare-se que, embora no Anexo VII seja identificado um despacho como sendo da responsabilidade de Miguel Silva Gouveia, na verdade, essa linha da tabela remete a sua concretização para o ponto 2.2.2.2 - g) – v) do Relato que nada refere a propósito do visado Miguel Silva Gouveia.

Acresce que, por mera cautela e dever de patrocínio, sempre se dirá que, ainda que a emissão desse despacho pudesse ser suscetível de consubstanciar a prática de infração financeira, nunca seria o mesmo suficiente para fundamentar a prática de infração financeira sancionatória, por si só, nem, muito menos, na forma continuada, pela simples circunstância de a responsabilidade ser individual e não estar em causa a “*realização de uma pluralidade do mesmo tipo de infração*”.

II - Introdução

Perante a gravidade das imputações e como forma de enquadrar a atuação dos requerentes é importante deixar aqui expresso o seguinte:

Rua da Carreira, n.º 128, 1.º, 9000-042 Funchal
Tel: 966255346
Luciaquintal-60259M@adv.co.pt
Cédula profissional 60259M

5 de 29



LÚCIA QUINTAL

| Advogada

A continuidade dos serviços públicos deve ser assegurada em todas as circunstâncias - princípio da continuidade dos serviços públicos.

Para assegurar a continuidade e boa administração dos serviços públicos, evitando ruturas por ausência, impedimento ou falta de titulares de cargos, a lei instituiu mecanismos que preveem a possibilidade de designar um substituto que exerça temporariamente a competência que normalmente é exercida pelo titular do órgão ou cargo.

O princípio da continuidade, é um princípio geral do exercício da atividade administrativa, significando que o princípio da substituição, em termos gerais, deve continuar a considerar-se implícito no ordenamento jurídico-administrativo – este princípio tem expressão no Código de Procedimento Administrativo (doravante CPA) e no Estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da Administração Pública, aplicável às autarquias locais, por força do disposto no artigo 2.º, n.º 1, da Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto, que aprovou o Estatuto do pessoal dirigente das Câmaras Municipais.

Deste modo, toda a atuação dos requerentes que este Relato procura sancionar teve como finalidade a continuidade dos serviços públicos, evitando situações de rutura, ou entorses no funcionamento do Município do Funchal, com vista à prossecução dos interesses próprios das munícipes do Funchal.

Com vista a garantir a prossecução destes interesses, o Município do Funchal tramitava o procedimento de designação de dirigentes em regime de substituição, bem como procedia à abertura dos procedimentos concursais, que, caso não existisse ponia em causa o próprio funcionamento do Município.

LÚCIA QUINTAL

| Advogada

Procurou-se garantir a unidade e funcionamento regular dos serviços, assegurar a ordem, harmonia e expectativas dos munícipes e garantir um competente e eficiente serviço público no domínio municipal, com vista à promoção dos interesses próprios dos munícipes.

Neste contexto, os cargos referenciados no Relato tinham de estar providos como forma de garantir a operacionalidade e eficiência dos serviços do Município do Funchal.

E foi apenas isso que motivou a atuação dos Requerentes: garantir o bom funcionamento dos serviços do Município do Funchal, facto esse que foi, e bem, apreendido nesta Relato, porquanto afirma que não existiu dano para o erário público, uma vez que houve lugar a contraprestação efetiva por parte dos dirigentes adequada ou proporcional à prossecução das atribuições dos departamentos e divisões do Município do Funchal visados – *“Não se apuraram indícios de que a contraprestação efetiva destes pagamentos não tenha sido adequada ou proporcional à prossecução das atribuições do Município do Funchal, não houve pagamentos indevidos para os efeitos de responsabilidade financeira reintegratória (cf. n.º 4 do artigo 59.º da LOPTC)”*.

III – Da atuação dos requerentes

A responsabilidade sancionatória, no âmbito do direito financeiro, impõe o recurso ao direito penal e aos conceitos de culpa aí definidos, pois não é concebível postergar tais conceitos e princípios quando se apela, na LOPTC, à necessidade de se comprovar a culpa do agente como elemento integrador da infração, sendo pacífico que os conceitos enformadores dos diversos regimes sancionatórios nas múltiplas áreas do



LÚCIA QUINTAL

| Advogada

Direito se devem adequar aos princípios e conceitos enformadores do direito penal, onde estão mais solidificados e têm recebido desenvolvido tratamento.

O Código Penal assinala, na parte introdutória que *“um dos princípios basilares do diploma reside na compreensão de que toda a pena tem de ter como suporte axiológico-normativo uma culpa concreta.”*.

Efetivamente, não é suficiente para efeitos de condenação numa infração financeira de natureza sancionatória, a verificação tão só de que o agente violou uma determinada regra, é necessário que culposamente tenha violado essa regra.

Há, pois, que analisar se a concreta conduta dos requerentes justifica uma censura e reprovação por não corresponder e se enquadrar nas que seriam exigíveis a um responsável da Administração Local confrontado com o concreto circunstancialismo deste caso.

Ora, a culpa traduz o juízo de reprovação ao agente por ter livre e conscientemente desobedecido ao comando legal. cfr. neste sentido Germano Marques da Silva, Direito Penal Português, vol. II, pág. 192

Os requerentes neste caso atuaram sem consciência da ilicitude do facto, devido a erro, erro este que não pode neste caso concreto ser censurável (artigo 9.º, n.ºs 1 e 2 do Código Penal).

Nos termos do art.º 17.º, 1, do Código Penal *“age sem culpa quem actuar sem consciência da ilicitude da facto, se o erro lhe não for censurável.”*

Como é sabido, o erro sobre a ilicitude verifica-se quando o agente não conhece a norma de proibição que respeita ao facto, ou, conhecendo-a, tem-na por não válida, ou, em consequência de uma interpretação incorreta, representa defeitosamente o seu

LÚCIA QUINTAL

| Advogada

âmbito de validade, considerando, em consequência disso, o seu comportamento como juridicamente admissível. - Cfr. Teresa Serra, *Problemática do Erro sobre a Ilicitude* (1991), 67.

Tal erro, como implicitamente decorre do acabado de referir, abrange duas realidades ou situações distintas, muito embora ambas se encontrem submetidas ao mesmo regime.

Numa primeira situação, a qual é usual denominar de erro direto ou sobre a norma punitiva, o agente não conhece – ou, conhecendo-a, considera-a revogada ou interpreta-a erradamente – a norma proibitiva que concerne diretamente ao facto, tomando o seu comportamento como permitido e aprovado pelo Direito.

Numa segunda situação, a qual é comum designar-se de erro indireto ou erro de permissão, o agente, conhecendo embora o desvalor jurídico que implica o preenchimento do tipo, erra sobre a intervenção de uma norma permissiva.

Por outro lado, o erro pode ainda verificar-se numa terceira situação. Ela ocorre quando o erro incide sobre um estado de coisas que, a existir, excluiria a ilicitude do facto. - Cfr. Teresa Serra, *ibidem*, 69 e 79.

Certo é que o erro sobre a ilicitude – seja direto, indireto ou de tipo permissivo – pode ser evitável ou inevitável. No entanto, só o erro inevitável ou não censurável constitui uma causa de exclusão da culpa.

Dito isto, verifica-se, que, por competência, deve entender-se o complexo de poderes funcionais conferido por lei a cada órgão para o desempenho das atribuições da pessoa coletiva em que esteja integrado. – Prof. Marcelo Caetano, *Manual*, 10.^a ed., 1.^o vol., 223; Prof. Sêrvulo Correia, *Noções de Direito Administrativo*, vol. 1.^o, pág. 172;



LÚCIA QUINTAL

| Advogada

Prof. João Caupers, Direito Administrativo, 70 e 71; Prof. Marcelo Rebelo de Sousa, Lições de Direito Administrativo, Vol. I, 1999, pág. 180; Prof. Marcelo Rebelo de Sousa, Lições de Direito Administrativo, Vol. I, 1999, pág. 181

A competência não se presume, tem que resultar da lei, é o princípio da legalidade da competência.

Quando os poderes exercidos por um órgão da Administração são poderes cuja titularidade pertence a esse mesmo órgão diz-se que a sua competência é própria; se pelo contrário o órgão administrativo exerce nos termos da lei uma parte da competência de outro órgão, cujo exercício lhe foi transferido por delegação ou por concessão, dir-se-á que essa é uma competência delegada ou uma competência concedida. – Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, 3.ª ed., tomo 1.º, 784.

Na verdade, como refere Prof. João Caupers, competência própria é aquela que é diretamente atribuída pela lei. – Direito Administrativo, 71.

A competência exclusiva, como o próprio nome indica é a competência conferida pela lei a um órgão, com exclusão dos demais, dentro de uma determinada hierarquia.

Trata-se de uma modalidade, dentro da competência própria, que, além de exclusiva, pode ser separada e reservada. – Cf. a propósito desta distinção, Prof. Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, I, p. 604 e Conceito e Natureza do Recurso Hierárquico, I, p. 62.

Nos termos do artigo 44.º, n.º 1 do CPA, *«Os órgãos administrativos normalmente competentes para decidir em determinada matéria podem, sempre que para tal estejam habilitados por lei, permitir, através de um ato de delegação de poderes, que outro órgão*

LÚCIA QUINTAL

| Advogada

ou agente da mesma pessoa coletiva ou outro órgão de diferente pessoa coletiva pratique atos administrativos sobre a mesma matéria.»

A normalidade é que um órgão competente possa delegar a sua competência noutro órgão ou agente.

Só assim não será quando se estiver perante competências indelegáveis por determinação da lei ou por natureza. – Cfr. Freitas do Amaral, ob. cit., pág. 845.

A este propósito o Supremo Tribunal Administrativo deu-nos a seguinte lição:

“I - Por competência deve entender-se o complexo de poderes funcionais conferido por lei a cada órgão para o desempenho das atribuições da pessoa colectiva em que esteja integrado.

II - A competência não se presume, tem que resultar da lei, é o princípio da legalidade da competência.

III - Quando os poderes exercidos por um órgão da Administração são poderes cuja titularidade pertence a esse mesmo órgão diz-se que a sua competência é própria; se pelo contrário o órgão administrativo exerce nos termos da lei uma parte da competência de outro órgão, cujo exercício lhe foi transferido por delegação ou por concessão, dir-se-á que essa é uma competência delegada ou uma competência concedida

IV - A normalidade é que um órgão competente possa delegar a sua competência noutro órgão ou agente. Só assim não será quando se estiver perante competências indelegáveis por determinação da lei ou por natureza.

V - A competência exclusiva existe quando a competência do subordinado não se inclui na do superior hierárquico.”.

Ora, no caso destes autos, consta do Quadro 1 do Relato:

Rua da Carreira, n.º 128, 1.º, 9000-042 Funchal
Tel: 966255346
Luciaquinta60259M@adv.oa.pt
Cédula profissional 60259M

11 de 28



LÚCIA QUINTAL

| Advogada

Titular	Cargo	Período de Responsabilidade
Paulo Alexandre Nascimento Cafôfo	Presidente	01/01/2018 a 31/05/2019
Miguel Sérgio Canacho Silva Gouveia	Vice-Presidente	01/01/2018 a 02/06/2019
	Presidente	03/06/2019 a 19/10/2021
	Vereador não permanente	20/10/2021 a 31/12/2022
Rúben Dinarte Silva Abreu	Vereador Permanente	04/06/2019 a 19/10/2021
	Vereador não permanente	20/10/2021 a 31/12/2022
Maria Madalena Caetano Sacramento Nunes	Vereadora Permanente	01/01/2018 a 19/10/2021

Neste contexto, há que ter em consideração que as competências do Presidente da Câmara Municipal encontram-se previstas no artigo 35.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, sendo o Presidente da Câmara Municipal “*coadjuvado pelos vereadores no exercício das suas funções*”, conforme disposto no artigo 36.º, n.º 1, do mesmo diploma, podendo, ainda, de acordo com o n.º 2 do mesmo artigo neles “*delegar ou subdelegar competências*”.

Por sua vez, o artigo 38.º do mesmo diploma estabelece, a possibilidade de o presidente da câmara municipal e os vereadores poderem delegar ou subdelegar no dirigente da unidade orgânica materialmente competente determinadas competências.

Uma vez delegadas as competências, de acordo com o n.º 5 do artigo 44.º, do Código de Procedimento Administrativo (CPA), “*Os atos praticados ao abrigo de delegação ou subdelegação de poderes valem como se tivessem sido praticados pelo delegante ou subdelegante*” – e o Relato, neste ponto, apenas refere, no que à gestão de recursos humanos diz respeito que “*Antes de 4 de junho de 2019, o pelouro dos recursos humanos pertencia à ex-Vereadora Maria Madalena Caetano Sacramento Nunes, tendo*

LÚCIA QUINTAL

| Advogada

passado a pertencer ao ex-Vereador Rúben Dinarte Silva Abreu, após essa data e à ex-Vice-Presidente Maria Cristina Andrade Pedra Costa, a partir de 25 de outubro de 2021 (cf. os despachos de delegação de e subdelegação de competências do Presidente nos Vereadores, de 23 de outubro de 2017, de 7 de janeiro de 2019, de 25 de outubro de 2021 e de 7 de abril de 2022)”.

Feita esta breve nota, perante os contributos da doutrina e da jurisprudência e a definição das competências dos visados, que acima se elencou, facilmente se constatará que os requerentes agiram de forma não censurável.

Repara-se que estas infrações são imputadas aos requerentes uma vez que segundo o relato as nomeações em causa são ilegais, e por essa via possibilitaram a autorização, também ilegal, do processamento dos vencimentos – vide conclusão 4 do Relato “Durante o período de 2018 a 2021, ocorreram 39 situações de exercício ilegal de funções inerentes a cargos dirigentes, em regime de substituição, por violação do disposto no n.º 3 do artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente contaminando, consequentemente, as despesas com as remunerações desses colaboradores (cf. o ponto 2.2.)”.

Como acima se deixou expresso, a competência dos requerentes não abrange a obrigação de realizar pareceres ou estudos jurídicos, os mesmos não emitem pareceres ou elaboram estudos jurídicos em matéria de natureza jurídica.

Essa função é realizada por outros departamentos que têm o dever de realizar a análise destes processos e apresentar a solução que respeite integralmente o Direito aplicável.



LÚCIA QUINTAL

| Advogada

Note-se que estamos a falar de dirigentes cujas competências são executar políticas e alocar recursos por forma a que, nos diferentes domínios da atuação do Município, seja realizado o interesse das populações do Funchal.

No caso dos requerentes, os despachos de designação em regime de substituição, que estão na génese destas imputações, foram elaborados pelos serviços do Município, na sequência de pedidos formulados a propósito das unidades orgânicas a criar e pessoas a nomear, na maior parte das vezes em reuniões presenciais todas para o efeito, após a verificação de que foram cumpridas as regras.

Eram os serviços que garantiam que os despachos estavam em conformidade com as normas legais aplicáveis e com as orientações emanadas, pois que eram os mesmos que preparavam o texto dos despachos.

Os requerentes limitavam-se a enviar aos serviços a indicação de que era necessário que fossem nomeados determinados dirigentes até ao provimento por processo concursal, não definiam qual o instituto jurídico aplicável, nem se pode inferir dos documentos que constam dos presentes autos que não tenham esclarecido os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.

O procedimento seguia para o departamento financeiro, para emissão do obrigatório compromisso prévio, procedimento que culminava, por fim, com a emissão dos despachos de designação dos dirigentes em regime de substituição, subscritos pelo Vereador, Vice-Presidente ou Presidente, dependendo se havia ou não ato de delegação de competências, no pressuposto de que o assunto já havia sido analisado pelos serviços, em especial pela Divisão de Recursos Humanos e pela Divisão Jurídica.

LÚCIA QUINTAL

| Advogada

De resto, o subsequente procedimento concursal não era dirigido pelos requerentes com a competência para a nomeação, mas pelos serviços do Município e respetivo departamento responsável pela contratação.

De igual modo, não é despidendo de referir que, aquando dos factos que são imputados aos requerentes, o Município do Funchal encontrava-se em fase de instalação e de reorganização orgânica, o que atrasou a efetivação de alguns procedimentos.

Em particular, no que ao ano de 2020, respeita, tratou-se de um ano especialmente difícil para o Município do Funchal, pela circunstância de coincidir com a pandemia de Covid-19, ao que acresceu a não aprovação, pela Assembleia Municipal do Funchal, da proposta de orçamento municipal para o ano de 2020, o que trouxe dificuldades acrescidas na atividade do Município.

Conforme acima se referiu, os requerentes, os visados, no âmbito do exercício das competências que se encontram previstas na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, socorriam-se do saber e trabalho técnico dos serviços municipais, em particular, no que à designação de dirigentes diz respeito, aos da Divisão de Recursos Humanos e Divisão Jurídica, que se mantiveram em funcionamento não obstante as alterações à Estrutura Orgânica do Município do Funchal operadas ao longo do tempo, a quem competia prestar todo o apoio jurídico na elaboração dos despachos na área dos recursos humanos.

Tendo por referência o período temporal a que respeita o Relato, conforme explicitado no ponto 1.5.2 do Relato, a estrutura orgânica flexível do Município do Funchal inicialmente em vigor era a aprovada na reunião da Câmara Municipal do Funchal de 8 de janeiro de 2015, conforme o Despacho n.º 1468/2015, publicado na 2.ª série do Diário da República, n.º 29, de 11 de fevereiro de 2015.

Rua da Carneira, n.º 138, E.º 9000-042 Funchal
Tel.: 966255346
Luciaquintal-60259M@adv.on.pt
Cédula profissional 60259ME

15 de 29



12.

LÚCIA QUINTAL

| Advogada

Estava fixado um máximo de 29 unidades orgânicas flexíveis, 25 divisões municipais e um máximo de 4 Unidades, sendo os serviços destas Unidades assegurados por um dirigente intermédio de 3.º grau designado por Chefe de Unidade.

Neste contexto, a estrutura orgânica flexível do Município do Funchal era composta pelas seguintes unidades:

A1 — Gabinete de Apoio à Presidência;

A2 — Gabinete de Apoio à Vereação;

1 — Departamento de Recursos Humanos e Modernização Administrativa;

1.1 — Divisão de Recursos Humanos;

1.2 — Divisão de Atendimento e Administração;

1.3 — Divisão de Sistemas de Informação;

2 — Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial;

2.1 — Divisão de Contabilidade Pública e Aprovisionamento;

2.2 — Divisão de Património e Controlo;

2.3 — Divisão de Contabilidade e Finanças;

3 — Departamento de Infraestruturas e Equipamentos;

3.1 — Divisão de Obras Municipais e Conservação;

3.2 — Divisão de Águas e Saneamento Básico;

3.3 — Divisão de Edifícios e Equipamentos;

3.4 — Divisão de Gestão de Frota;

4 — Departamento de Ordenamento do Território;

4.1 — Divisão de Planeamento e Regeneração Urbana;

4.2 — Divisão de Gestão Urbanística;

4.3 — Divisão de Mobilidade e Trânsito;

5 — Departamento de Ambiente;

5.1 — Divisão de Remoção de Resíduos;

5.2 — Divisão de Limpeza Urbana;

Rua da Carreira, n.º 128, 1.º, 9000-042 Funchal

Tel: 966255346

Luciaquintal-60259M@adv.oa.pt

Cédula profissional 60259M

LÚCIA QUINTAL

| Advogada

- 6 — Departamento de Ciência e de Recursos Naturais;
 - 6.1 — Divisão de Jardins e Espaços Verdes Urbanos;
 - 6.2 — Divisão de Conservação da Natureza e Recursos Naturais;
- 7 — Departamento de Educação e Qualidade de Vida;
 - 7.1 — Divisão de Desenvolvimento Social;
 - 7.2 — Divisão de Juventude, Desporto e Envelhecimento Ativo;
- 8 — Departamento de Economia e Cultura;
 - 8.1 — Divisão de Cultura e Turismo;
 - 8.2 — Unidade de Mercados;
- 9 — Departamento Jurídico e de Fiscalização;
 - 9.1 — Divisão Jurídica;
 - 9.2 — Divisão de Fiscalização Municipal;
- 10 — Bombeiros Municipais (equiparado para todos os efeitos a Departamento);
 - 10.1 — Unidade de Bombeiros Municipais (equiparado para todos os efeitos legais a unidade orgânica chefiada por dirigente intermédio de 3.º grau, neste documento designada por Unidade);
- 11 — Serviço Municipal de Proteção Civil (equiparado para todos os efeitos legais a Departamento);
- 12 — Divisão de Estudos e Estratégia;
- 13 — Unidade de Auditoria Interna;
- 14 — Unidade de Democracia Participativa e Cidadania”

O artigo 2.º do despacho, que estabelece os “Princípios gerais de atuação dos serviços municipais”, determina, no seu n.º 6, que “A atividade dos diversos serviços municipais será objeto de permanente controlo pelos respetivos dirigentes e pelos Órgãos Municipais, com vista a detetar e corrigir disfunções ou desvios relativamente

LÚCIA QUINTAL

| Advogada

aos planos em vigor e a permitir uma oportuna tomada de decisões quanto à revisão destes”.

Por seu turno, o artigo 3.º, sob a epígrafe “*Atribuições comuns aos diversos serviços*”, estabelece que “*São atribuições comuns das Unidades Orgânicas Flexíveis previstas na presente estrutura, a exercer pelos titulares dos respetivos cargos dirigentes, com a colaboração, sempre que aplicável, dos Coordenadores Técnicos que chefiam subunidades orgânicas de si dependentes*”, entre outras, a prevista na alínea p), “*Assegurar o normal desenvolvimento da tramitação dos processos, zelando pelo cumprimento dos prazos, da legislação, normas e regulamentos aplicáveis e procedimentos legalmente instituídos*”, e alínea u), “*Mantêr informados os superiores hierárquicos acerca da atividade dos serviços que dirige*”.

Neste Modelo de Organização dos Serviços do Município do Funchal, ficou, ainda, a constar que compete à Divisão de Recursos Humanos “*e) Realizar as ações e procedimentos administrativos relativos ao recrutamento, seleção e cessação de funções de pessoal*”.

Ficou também a constar que à Divisão Jurídica compete “*a) Efetuar estudos e pareceres de caráter jurídico, nas matérias que não estejam especialmente atribuídas a outras unidades orgânicas*”, “*c) Diligenciar pelo apoio técnico-jurídico às várias unidades orgânicas do Município*,” e “*i) Prestar apoio jurídico na preparação de despachos e deliberações e na análise e elaboração de normas e regulamentos municipais nas áreas em que isso for solicitado, bem como proceder à respetiva atualização e revisão*”.

LÚCIA QUINTAL

| Advogada

Esta Estrutura foi alterada na reunião de 1 de junho de 2017, tomada pública na II.ª série do Diário da República, n.º 125, de 30 de junho de 2017 – foi extinta a Unidade de Mercados, unidade integrante do Departamento de Economia e Cultura e criada a Divisão de Mercados, unidade flexível integrada no Departamento de Economia e Cultura, para além de terem sido alteradas as designações e competências das Divisões de Contratação Pública e Divisão de Aproveitamento e Armazéns, na dependência do Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial –, na reunião de 27 de julho de 2017, tomada pública na II.ª série do Diário da República, n.º 190, de 2 de outubro de 2017 – foi criada a Unidade de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho, unidade dependente da Divisão de Recursos Humanos e integrada no Departamento de Recursos Humanos e Modernização Administrativa – e na reunião de 3 de maio de 2018, tomada pública no Diário da República II.ª Série, n.º 94, de 16 de maio de 2018 – foi extinta a Unidade de Bombeiros Municipais e Criada a Unidade de Fiscalização, unidade flexível dependente da Divisão de Fiscalização Municipal e integrada no Departamento Jurídico e de Fiscalização.

Subsequentemente, a Câmara Municipal do Funchal, aprovou, por deliberação de 13 de setembro de 2018, a proposta de alteração à Estrutura Orgânica dos Serviços do Município do Funchal a submeter à Assembleia Municipal.

Em sequência, no dia 21 de setembro de 2018, a Assembleia Municipal do Funchal aprovou a alteração à Estrutura dos Serviços do Município do Funchal, que previa, entre outras coisas, um número máximo de 10 unidades dirigidas por cargos de direção intermédia de 3.º grau.

No dia 29 de novembro de 2018, a Câmara Municipal do Funchal, sob proposta do Presidente de Câmara Municipal do Funchal, deliberou aprovar a 4.ª alteração da Estrutura Orgânica Flexível do Município do Funchal, tomada pública através da



LÚCIA QUINTAL

| Advogada

publicação do Despacho n.º 12091/2018, no Diário da República, 2.ª série, n.º 241, de 14 de dezembro de 2018.

Assim, foram extintas as seguintes unidades orgânicas flexíveis:

a) Divisão de Estudos e Estratégia

b) No âmbito do Departamento de Ordenamento do Território:

Divisão de Gestão Urbanística

Divisão de Planeamento e Regeneração Urbana

c) No âmbito do Departamento Jurídico e de Fiscalização:

Divisão de Fiscalização Municipal

Unidade de Fiscalização Municipal.

Foram também alteradas competências, bem como foram criadas as seguintes unidades orgânicas flexíveis:

a) No âmbito do Departamento Jurídico e de Fiscalização:

Divisão de Fiscalização

Divisão de Fiscalização Técnica Urbanística

Divisão de Licenciamentos

Divisão de Contraordenações e Execução

b) No âmbito do Departamento de Ordenamento do Território:

Divisão de Avaliação Urbanística

Unidade de Gestão de Procedimentos Urbanísticos

Divisão de Planeamento Urbano

Divisão de Reabilitação Urbana e Projetos

Divisão de Informação Geográfica

Rua da Carreira, n.º 128, 1.º, 9000-042 Funchal
Tel: 966255346
Luciaquintal-60259M@adv.oa.pt
Cédula profissional 60259M

20 de 29

LÚCIA QUINTAL

| Advogada

c) No âmbito do Departamento de Educação e Qualidade de Vida:

Divisão de Educação

d) No âmbito do Departamento de Ambiente:

Unidade do Bem-estar Animal

e) No âmbito do Departamento de Ciência e de Recursos Naturais:

Divisão de Ciência

Unidade do Parque Ecológico.

Não obstante as alterações à Estrutura Orgânica do Município do Funchal operadas ao longo do tempo, conforme acima se referiu, os princípios gerais de atuação dos serviços municipais, as atribuições comuns aos diversos serviços, bem como as competências atribuídas à Divisão de Recursos Humanos e à Divisão Jurídica mantiveram-se em vigor.

Muita da tramitação ocorria via e-mail e através do programa Xis-Connect.

Em virtude do termo do seu mandato, os visados deixaram de ter acesso a esses elementos, não lhes sendo possível, por ora, consultá-los, o que impossibilita o pleno exercício do direito ao contraditório, conforme estabelecido pelo n.º 2 do artigo 13.º da LOPTC, que refere que “*É assegurado aos responsáveis, previamente à instauração dos processos de efetivação de responsabilidades, bem como dos processos de multa, o direito de serem ouvidos sobre os factos que lhes são imputados, a respetiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar, tendo, para o efeito, acesso à informação disponível nas entidades ou organismos respetivos.*” (sublinhado nosso).”

Repare-se que, não obstante os visados tenham dirigido ao Município do Funchal pedido de documentos, apenas lhes foi fornecida a documentação constante do processo

Rua da Carreira, nº 328, 1.º, 9000-042 Funchal
Tel: 966255316
luciacuintal-60259M@adv.on.pt
Uetida profissional 60259M

21 de 29



LÚCIA QUINTAL

| Advogada

individual dos dirigentes da Divisão dos Recursos Humanos – os documentos que foram fornecidos ao Tribunal de Contas.

Por existir procedimento, que passava por vários intervenientes, dos diferentes Departamentos e Divisões, que seria possível mais pormenorizadamente explicar se os visados tivessem acesso ao seu email e ao XisConnect, bem como à documentação que consta dos diferentes departamentos e divisões, foi possível ao Tribunal de Contas concluir que *“as despesas com o pessoal estarem [estão] devidamente documentadas e autorizadas, sendo previamente confirmada a existência de dotação orçamental, bem como a realização dos registos de cabimento e de compromisso”* (vide conclusão 2 – i) do Relato).

Os Requerentes não têm formação jurídica e sempre confiaram as suas decisões sobre matérias que não são da sua especialidade de formação técnica e/ou profissional, nas informações e opiniões técnicas trazidas e emanadas pelos seus técnicos nas mais diversas áreas, sem ter motivos ou fundamentos para de tais opiniões desconfiar ou discordar, nomeadamente nas áreas financeira, de recursos humanos e jurídica, tal como ocorreu nos casos em análise.

Repare-se que o regime de designação de dirigentes em regime de substituição é complexo.

A título de exemplo, o próprio Tribunal de Contas, cujos auditores – que são técnicos especializados – e Excelentíssimos Juizes Conselheiros do Tribunal de Contas têm formação técnica própria e altamente especializada nestas matérias, num passado recente, assumiu duas posições divergentes sobre a interpretação do conceito de *“vacatura”* constante do n.º 1 do artigo 27.º do EPD, sem que a mesma tenha sido objeto

LÚCIA QUINTAL

| Advogada

de alteração na sua redação: por um lado, defendeu que a vacatura do lugar apenas se restringia a cargos vagos depois de um titular nomeado ter exercido as respetivas funções (vide o Relatório n.º 8/2017-FC/SRMTC da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2017/rel008-2017-srmtc.pdf>) e, por outro, passou a defender que esse conceito também abrange cargos vagos que nunca foram previamente ocupados (vide Acórdão n.º 33/2023, proferido no âmbito do processo n.º 33/2023, disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2023/ac033-2021-3s.pdf>).

A interpretação do artigo 27.º, n.º 3, do EPD, que reinava no Município do Funchal, antes de os visados assumirem funções executivas continuou a ser seguida pelos mesmos no momento em que estes assumiram aquelas funções.

O entendimento era o de que o prazo de 90 dias se iniciava apenas aquando da nomeação do dirigente em regime de substituição, como aliás demonstra a prática – conforme é referido no Relato, no segmento que consta da página 16, *«Analisados os despachos emitidos entre 2018 e 2021, constatou-se que a grande maioria deles referem incorretamente que as substituições cessavam (...) passados 90 dias sobre a data de produção de efeitos»* dos mesmos».

Tratava-se de uma prática que se encontrava consolidada nos serviços do Município do Funchal e que, por isso, se manteve no exercício do mandato dos requerentes, passando, inclusive, no crivo das inúmeras auditorias de que o Município foi alvo.



LÚCIA QUINTAL

| Advogada

Apenas com a ação do Tribunal de Contas da qual resultou o Relato sobre o qual se exerce o contraditório, que pretendeu “*analisar um conjunto de situações referenciadas em processos de denúncia submetidos na SRMTC*”, o assunto da designação dos dirigentes em regime de substituição mereceu a atenção deste Tribunal, que culminou na emissão do Relato.

Aquela era a interpretação seguida por todos os serviços do Município do Funchal, sem que antes, durante ou até depois do termo do seu mandato tenham sido alvo de algum reparo ou chamada de atenção quer por parte dos serviços, quer por parte dos Órgãos de Controlo Interno, quer ainda por parte deste douto Tribunal, no sentido de ser invertida ou alterada a interpretação da norma em causa.

Conforme ficou a constar do ponto 1.5.2. do Relato, “*Os cargos dirigentes cessaram em consequência da criação destas unidades, tendo sido estabelecido que o provimento dos respetivos novos cargos de direção intermédia seria implementado faseadamente consoante as necessidades e conveniência de serviço*”.

Repare-se que o procedimento de “*substituição*” no EPD é distinto do previsto no artigo 42.º do CPA, denominado de “*Suplência*”, desde logo porque o regime do artigo 42.º, n.º 1, do Código de Procedimento Administrativo pode operar *ope legis*, enquanto o regime da *substituição* depende de um ato de investidura oficial no cargo a título provisório ou precário.

Em nenhuma circunstância, em qualquer dos casos referidos no Relato, foram os visados alertados para a possibilidade de qualquer ilegalidade nos despachos preparados pela Divisão dos Recursos Humanos ou pela Divisão Jurídica, caso em que a verificar-se – não se verificou – os requerentes nunca teriam subscrito os despachos.

LÚCIA QUINTAL

| Advogada

Os actos praticados pelos visados nunca foram contra o parecer dos técnicos que tinham a competência de preparar os despachos e o respetivo enquadramento legal.

A própria atuação dos visados no decurso da auditoria demonstra que os visados estavam convencidos de que, em conformidade com o procedimento indicado pelos serviços municipais, cumpriam com a Lei.

Com efeito, conforme consta da conclusão 1-i) do Relato, “*A Norma de Controlo Interno, em vigor no período de 2018 a 2022, datar [data] de 7 de outubro de 2004*”.

A atualização desta Norma, já após as diligências da presente auditoria se iniciarem, sem que tenham sido previstos procedimentos destinados a prevenir irregularidades no caso da nomeação de dirigentes em regime de substituição demonstra a convicção dos visados de que a interpretação que se consolidou nos serviços do Município do Funchal se manteve e que a convicção do Município do Funchal, mormente dos aqui visados, era a de que tal interpretação estava conforme a legalidade – é referido na conclusão 1-vii do Relato “*Na atualização da Norma de Controlo Interno, não terem sido [não foram] previstos procedimentos destinados a prevenir irregularidades no caso da nomeação de dirigentes em regime de substituição*”.

Os requerentes por tudo o que acima ficou dito atuaram sem consciência da ilicitude dos factos, razão pela qual deverão ser absolvidos da infração financeira sancionatória que lhes é imputada.

Em momento algum de todo o processo foi posta em causa a convicção dos responsáveis de que agiam em conformidade com a lei e cumpriam os deveres de cuidado e de diligência a que estavam obrigados.



LÚCIA QUINTAL

| Advogada

O mesmo é dizer que os visados não se podiam ter apercebido de qualquer ilegalidade, mormente da violação do disposto no n.º 3 do artigo 27.º do EPD.

Os visados agiram com a informação que dispunham, de boa-fé e na persecução do interesse público, procurando dotar o município dos recursos adequados para responder às necessidades da gestão de uma cidade da dimensão do Funchal.

Age com dolo quem, representando um facto que preenche um tipo do ilícito, atuar com intenção de o realizar, o que não foi o caso.

Os requerentes neste caso atuaram sem consciência da ilicitude dos factos, convencidos que estavam a pautar a sua conduta em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estavam e estão atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos lhes foram conferidos.

Para além disso, o possível erro na interpretação das normas por parte dos requerentes não originou prejuízos ao erário público, nem se fundou em qualquer vontade deliberada de o prejudicar.

IV - Da reunião dos pressupostos para relevação da responsabilidade por infração financeira previstos no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC

Se assim se não entender, hipótese que só é ventilada para facilitar o raciocínio pelo absurdo, sempre se dirá que, atendendo às circunstâncias do caso, encontram-se reunidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade prevista no n.º 2 do artigo 64.º da LOPTC.

Os factos descritos no Relato são passíveis de integrar o elemento material (ilicitude) de infração financeira p.p. pelo artigo 65.º n.º 1 alínea b) da LOPTC.

LÚCIA QUINTAL

| Advogada

Considerando as circunstâncias que rodearam a prática dos factos e a admitir-se a existência do elemento subjetivo de infração, forçoso é concluir que a falta cometida só poderá ser imputada aos seus autores a título de negligência.

Aliás, revisitando o Relato, verificamos que nele é referido que *“Quanto ao elemento subjetivo da infração apontada, importa referir que as condutas omissivas e por ação identificadas são passíveis de configurar, ainda que de forma indiciária, um incumprimento culposo dos deveres funcionais dos responsáveis financeiros, a título de negligente (...)”* (sublinhado nosso) e é o próprio relato que considera não ter havido dano para o erário público, que houve lugar a contraprestação efetiva por parte dos dirigentes nomeados em substituição adequada ou proporcional à prossecução das atribuições do Município.

Por outro lado, nunca antes houve uma recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado, nunca antes tendo os visados sido censurados pela sua prática.

Tal como acima foi referido a interpretação do artigo 27.º, n.º 3, do EDP adotada pelos visados, foi a que se consolidou, ao longo do tempo, nos serviços do Município, não tendo havido qualquer indicação para a sua alteração ou correção, tendo os visados agido, sempre, com a convicção de cumpriam com a Lei.

É a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno vem censurar os requerentes pela prática de uma infração financeira.

De acordo com o disposto no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC *“A 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal de Contas podem relevar a responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa quando:*

Rua da Carneira, n.º 128, 1.º, 9000-042 Funchal
Tel: 966255346
L.ueiaquintal-60259M@adv.oa.pt
Cédula profissional 60259M

27 de 29



LÚCIA QUINTAL

| Advogada

a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;

b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado;

c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática.”

Pelo que, atendo o acima exposto, deverão considerar-se reunidos os pressupostos para que seja relevada a responsabilidade por infração financeira imputada aos visados, o que, desde já, assim se requer.

V - Conclusão

Nestes termos e nos mais de direito, com o douto suprimento de V. Exas, deverá o Relatório ter em conta as considerações e razões desenvolvidas e ser objeto das alterações imprescindíveis ao respeito pelo Estado de Direito e pelo ordenamento jurídico vigente e princípios fundamentais que dele dimanam, concluindo-se pela inexistência de qualquer infração financeira da responsabilidade dos visados.

Caso assim não se entenda, o que por mera cautela e dever de patrocínio se concebe, há que considerar que tendo os visados agido de boa-fé, convencidos que a sua conduta não era ilegal, não lhes poderá ser imputada qualquer responsabilidade financeira sancionatória.

LÚCIA QUINTAL

| Advogada

Ainda, caso assim não se entenda, por mera cautela e dever de patrocínio, deverão considerar-se reunidas as condições previstas no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, devendo ser relevada a responsabilidade por infração financeira dos visados.

A advogada,

Lúcia Quintal

**Lucia
Quintal**

Assinado de forma
digital por Lucia
Quintal
Dados: 2024.07.08
19:32:50 +01'00'

Rua da Carreira, n.º 128, 1.º, 9006-042 Funchal
Tel: 966255346
Lucinquintal-60259M@adv.oa.pt
Cédula profissional 60259M

29 de 29

II – Estrutura Orgânica Flexível a partir de 2022

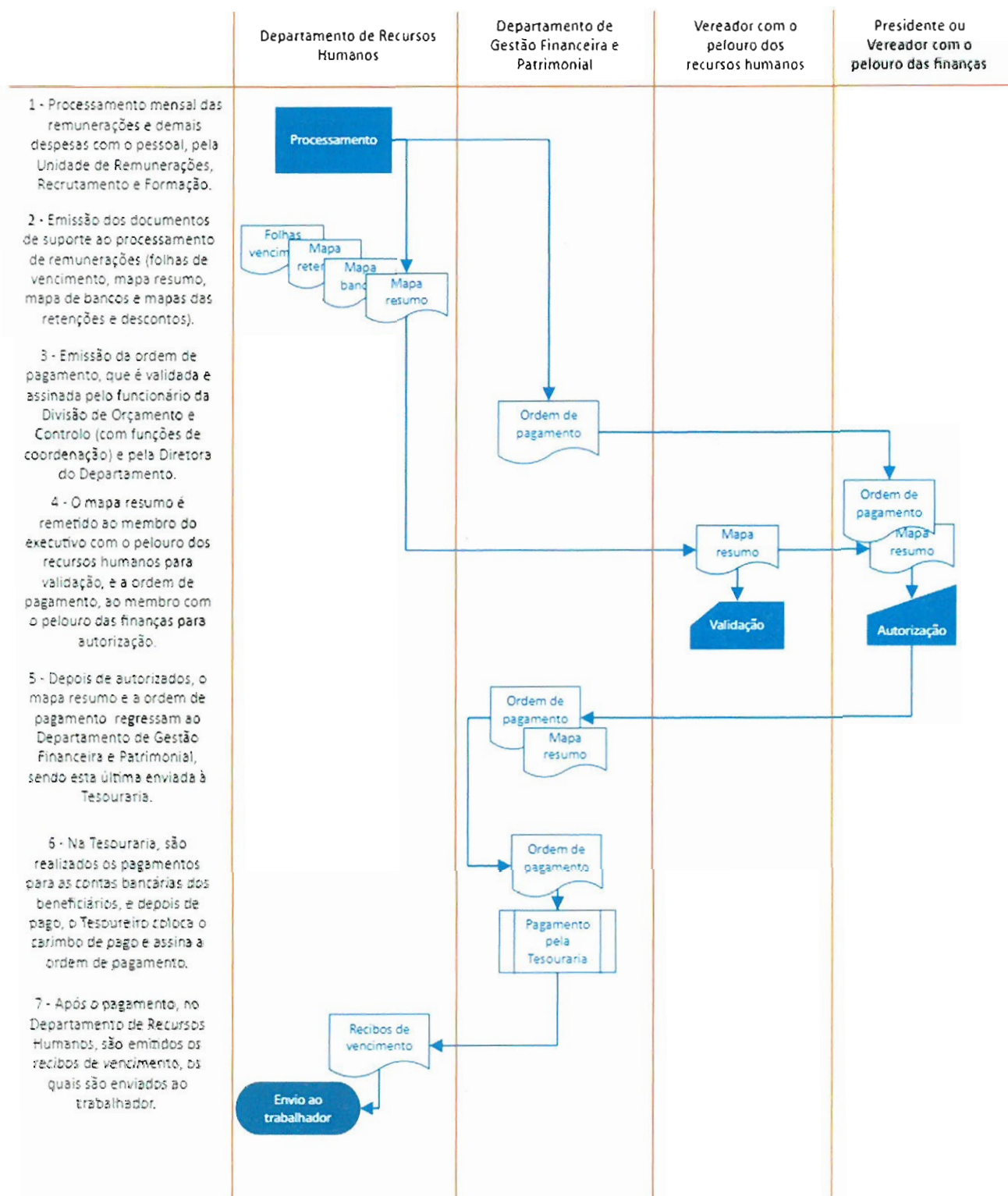




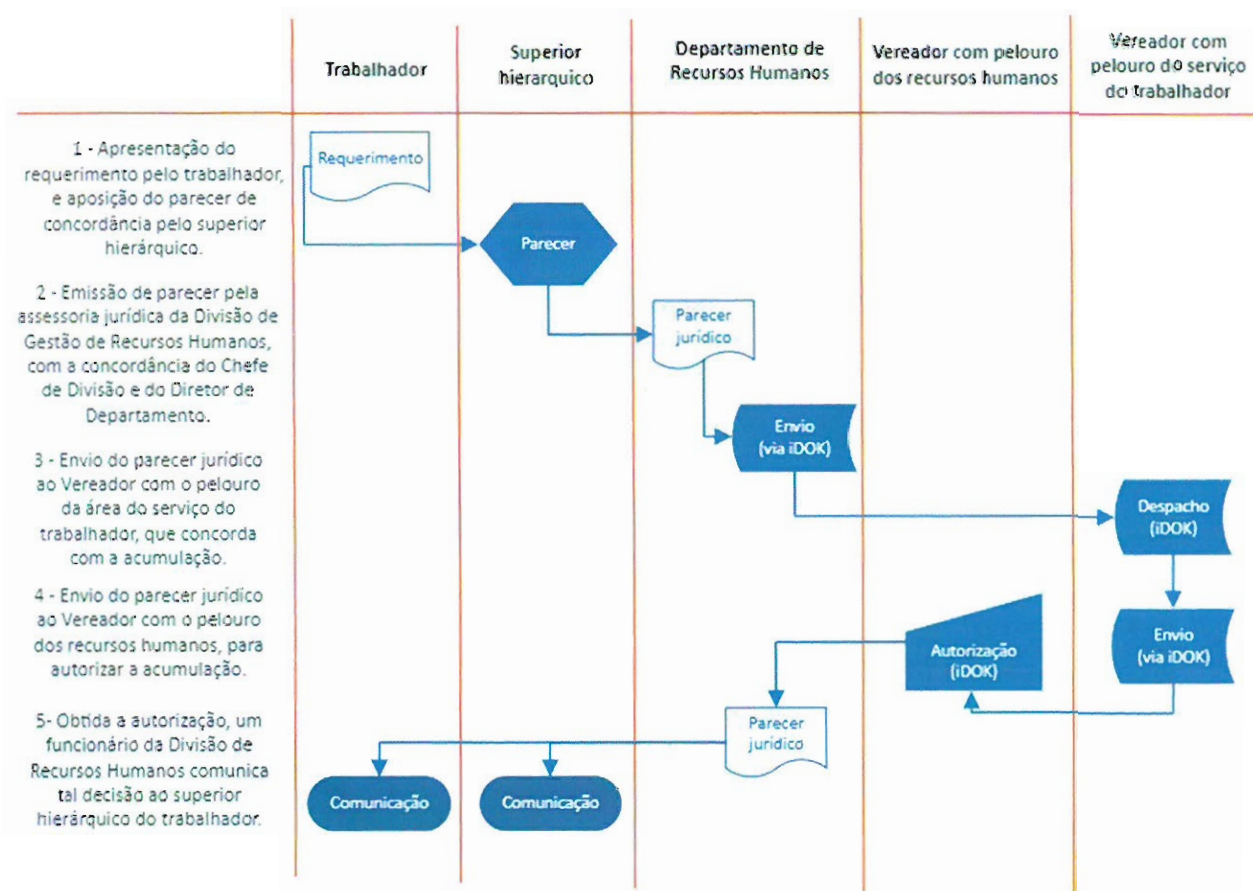


12.

III - Circuito associado ao processamento das despesas com o pessoal

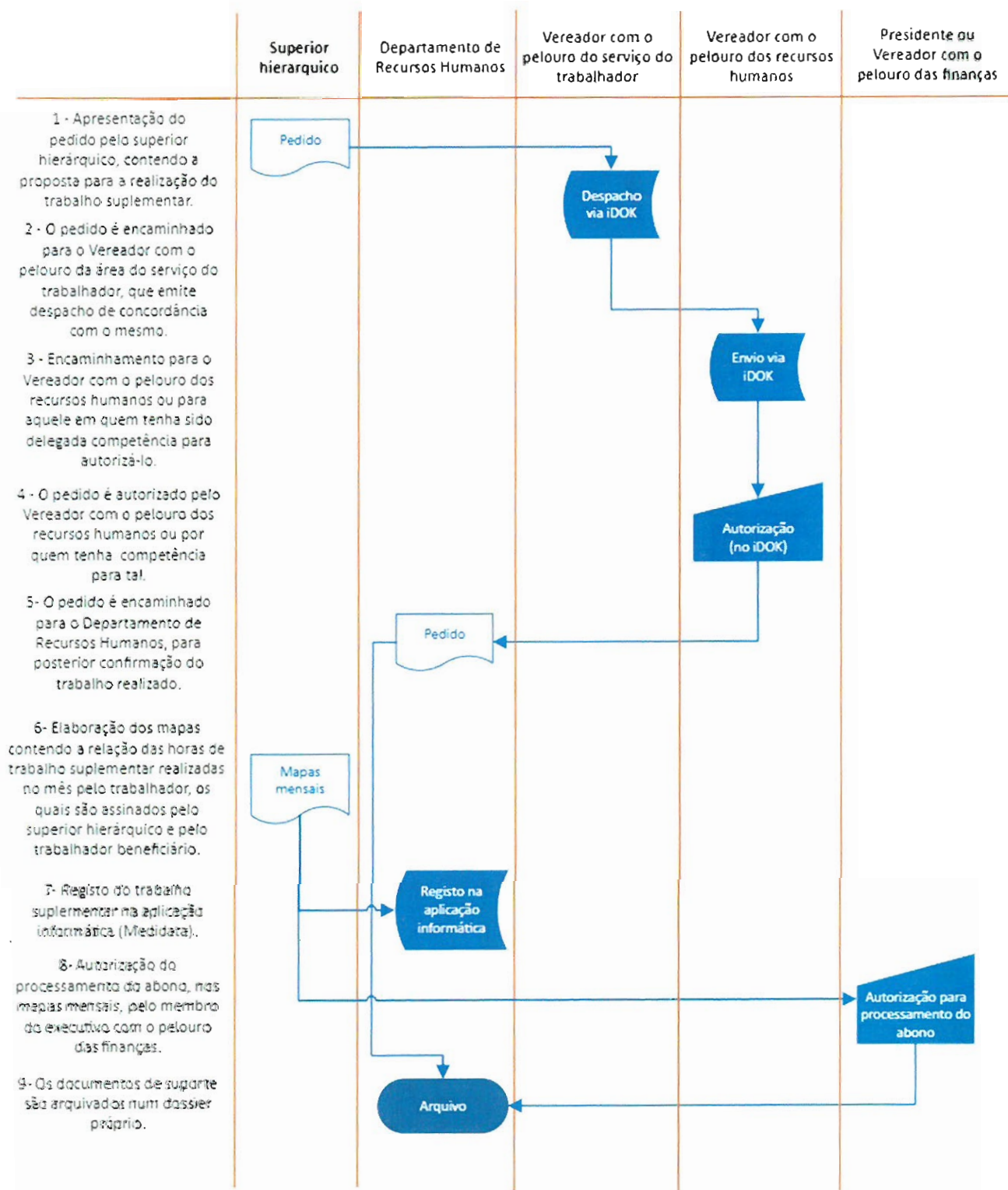


IV – Circuito relativo à autorização da acumulação de funções





V – Circuito relativo à autorização do trabalho suplementar



VI – Abonos pagos pelo trabalho suplementar realizado no período de 2018 a 2022, por unidade orgânica

Orgânica	Ano do pagamento do abono					Total	
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	%
Corpo de Bombeiros Sapadores do Funchal	359 904,23	470 955,56	528 076,24	573 672,58	603 573,94	54 859,64	45,88
Departamento de Ambiente	340 621,84	455 749,67	471 662,03	464 614,09	570 509,53	49 950,47	41,67
Departamento Águas do Funchal	16 765,93	23 928,38	56 148,47	69 967,44	73 380,05	7 227,87	4,38
Departamento de Mobilidade, Infraestruturas e Equipamentos	27 396,30	41 405,45	16 417,24	21 749,04	26 192,96	2 461,06	2,40
Departamento de Espaços Verdes e Ação Climática	20 130,07	32 641,09	22 105,20	17 125,92	11 172,24	669,54	1,84
Departamento de Cultura	14 920,98	19 191,75	13 282,17	5 796,97	11 415,69	2 201,45	1,18
Departamento de Economia, Turismo e Mercados	12 002,74	18 387,12	10 430,07	7 994,74	9 463,76	405,85	1,04
Departamento de Sistemas de Informação e Novas Tecnologias	4 683,80	10 963,81	3 534,72	5 831,42	6 502,81	387,09	0,56
Gabinete de Apoio à Vereação	5 391,32	5 738,08	5 913,17	5 277,22	6 552,22	568,66	0,52
Gabinete da Presidência	-	-	-	246,40	6 852,66	806,94	0,14
Departamento Jurídico e de Fiscalização	2 179,81	2 261,71	273,53	67,47	20,97	-	0,09
Serviço Municipal de Proteção Civil	-	175,98	400,42	2 128,65	1 437,38	41,80	0,07
Gabinete de Comunicação e Imagem	444,02	543,51	1 081,08	122,24	1 632,23	87,78	0,07
Departamento de Juventude e Desporto	196,11	281,68	887,75	348,15	200,34	50,09	0,03
Departamento de Urbanismo	-	944,41	61,74	515,97	207,11	-	0,03
Departamento de Educação e Valorização Social	-	626,65	69,60	-	571,24	-	0,02
Serviços Sociais	972,93	175,98	-	-	-	-	0,02
Departamento de Recursos Humanos	-	546,56	-	174,36	28,76	-	0,01
Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial	150,96	263,98	-	-	143,10	-	0,01
Departamento de Fiscalização	166,01	221,34	-	-	-	-	0,01
Departamento de Ordenamento do Território	-	332,64	-	-	-	-	0,01
Divisão de Contratação Pública	182,36	-	-	-	-	-	0,00
Total	806 109,41	1 085 335,35	1 130 343,43	1 175 632,66	1 329 856,99	119 718,24	100

Nota: Estão considerados no ano de 2023 os abonos pagos nos meses de janeiro e fevereiro, por serem referentes ao trabalho suplementar realizado nos meses de novembro e dezembro de 2022.

VII - Dirigentes designados em regime de substituição

Ponto - alínea	Unidade orgânica	Data da vacatura	Designação em substituição		Aviso de abertura do procedimento concursal		Data da sua nomeação em comissão de serviço	Responsável pela designação
			Início	Termo	N.º	Data		
2.2.2.1.- a)	Chefe de Divisão de Sistemas de Informação	12/02/2015	03/04/2017	02/12/2018	7610/2017	05/07/2017	03/12/2018	(a)
2.2.2.1.- b)	Chefe da Divisão de Edifícios e Equipamentos	12/02/2015	26/03/2018	30/09/2020	14296/2019	13/09/2019	01/10/2020	(a)
2.2.2.1.- c)	Divisão de Estudos e Estratégia	12/02/2015	12/02/2015	14/12/2018	5075/2016	18/04/2016	(1)	(b)
2.2.2.1.- d)	Diretor do Departamento de Ordenamento do Território	11/02/2015	11/02/2015	17/12/2018	-	-	-	(b)
2.2.2.1.- d)	Diretor do Departamento de Ordenamento do Território	11/02/2015	18/12/2018	30/09/2020	19902/2019	11/12/2019	01/10/2020	(b)
2.2.2.1.- e)	Chefe de Divisão de Conservação da Natureza e Recursos Naturais	01/01/2017	03/04/2017	02/12/2018	7610/2017	05/07/2017	02/12/2018	(a)
2.2.2.1.- f)	Chefe de Divisão de Aprovisionamento e Armazéns	01/07/2017	05/07/2017	06/04/2021	6933/2018	22/05/2018	07/04/2021	(a)
2.2.2.1.- g)	Chefe de Divisão de Mercados	01/07/2017	10/07/2017	08/03/2020	6933/2018	22/05/2018	(2)	(a)
2.2.2.1.- g)	Chefe de Divisão de Mercados	01/07/2017	18/06/2020	30/11/2021	8823/2022	29/04/2022	(3)	(c)
2.2.2.1.- h)	Chefe da Divisão de Contratação Pública	01/07/2017	14/08/2017	31/08/2020	6933/2018	22/05/2018	(2)	(a)



Ponto - alínea	Unidade orgânica	Data da vacatura	Designação em substituição		Aviso de abertura do procedimento concursal		Data da sua nomeação em comissão de serviço	Responsável pela designação
			Início	Termo	N.º	Data		
2.2.2.2.- a)	Chefe da Unidade de Fiscalização	15/05/2018	04/06/2018	14/12/2018	-	-	(4)	(a)
2.2.2.2.- b)	Chefe da Unidade de Democracia Participativa e Cidadania	02/05/2019	02/05/2019	30/11/2021	14705/2022	25/07/2022	(3)	(a)
2.2.2.2.- c)	Diretor do Departamento de Águas do Funchal	09/04/2019	02/05/2019	13/04/2021	19902/2019	11/12/2019	14/04/2021	(b)
2.2.2.2.- d)	Chefe da Unidade de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho	03/10/2017	19/02/2018	30/09/2020	14296/2019	13/09/2019	01/10/2020	(a)
2.2.2.2.- e)	Diretor do Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial	23/03/2018	03/05/2018	16/07/2020	14296/2019	13/09/2019	17/07/2020	(a)
2.2.2.2.- f) - i)	Chefe de Divisão de Ciência	15/12/2018	17/01/2019	06/04/2021	14296/2019	13/09/2019	07/04/2021	(a)
2.2.2.2.- f) - ii)	Chefe da Divisão de Licenciamentos	15/12/2018	17/01/2019	14/09/2021	14296/2019	13/09/2019	15/09/2021	(a)
2.2.2.2.- f) - iii)	Chefe da Divisão de Apreciação Urbanística	15/12/2018	17/01/2019	30/09/2020	14296/2019	13/09/2019	(3)	(a)
2.2.2.2.- f) - iv)	Chefe da Divisão de Informação Geográfica	15/12/2018	17/01/2019	30/09/2020	14296/2019	13/09/2019	01/10/2021	(a)
2.2.2.2.- f) - v)	Chefe da Divisão de Planeamento Urbano	15/12/2018	17/01/2019	30/09/2020	14296/2019	13/09/2019	01/10/2021	(a)
2.2.2.2.- f) - vi)	Chefe da Divisão de Reabilitação Urbana e Projetos	15/12/2018	17/01/2019	30/09/2020	14296/2019	13/09/2019	01/10/2021	(a)

Ponto - alínea	Unidade orgânica	Data da vacatura	Designação em substituição		Aviso de abertura do procedimento concursal		Data da sua nomeação em comissão de serviço		Responsável pela designação
			Início	Termo	N.º	Data			
2.2.2.2.- f) – vii)	Chefe da Unidade de Gestão de Procedimentos Urbanísticos	15/12/2018	17/01/2019	28/05/2021	14296/2019	13/09/2019	(5)	(a)	
2.2.2.2.- g) – i)	Chefe da Unidade do Parque Ecológico	15/12/2018	20/02/2019	06/04/2021	14296/2019	13/09/2019	15/09/2021	(a)	
2.2.2.2.- g) – ii)	Chefe da Divisão de Fiscalização	15/12/2018	01/03/2019	14/09/2021	14296/2019	13/09/2019	15/09/2021	(a)	
2.2.2.2.- g) – iii)	Chefe da Divisão de Fiscalização Técnica Urbanística	15/12/2018	26/04/2019	14/09/2021	14296/2019	13/09/2019	15/09/2021	(a)	
2.2.2.2.- g) – iv)	Chefe da Divisão de Contraordenações e Execuções Fiscais	15/12/2018	02/05/2019	05/10/2020	14296/2019	13/09/2019	(5)	(a)	
2.2.2.2.- g) – iv)	Chefe da Divisão de Contraordenações e Execuções Fiscais	15/12/2018	15/03/2021	30/11/2021	20167/2022	21/10/2022	(3)	(e)	
2.2.2.2.- g) – v)	Chefe da Unidade do Bem-Estar Animal	15/12/2018	08/07/2019	25/10/2020	14296/2019	13/09/2019	26/10/2020	(d)	
2.2.2.3.- a) – i)	Chefe da Divisão de Águas Residuais Urbanas	06/09/2019	07/10/2019	14/09/2021	17574/2020	29/10/2020	15/09/2021	(e)	
2.2.2.3.- a) – ii)	Chefe da Divisão Comercial e Administrativa	06/09/2019	07/10/2019	14/09/2021	17574/2020	29/10/2020	15/09/2021	(e)	
2.2.2.3.- a) – iii)	Chefe da Divisão de Distribuição de Água	06/09/2019	07/10/2019	14/09/2021	17574/2020	29/10/2020	15/09/2021	(e)	
2.2.2.3.- a) – iv)	Chefe da Divisão de Planeamento, Controlo e Inovação	06/09/2019	14/10/2019	14/09/2021	17574/2020	29/10/2020	15/09/2021	(e)	



Ponto - alínea	Unidade orgânica	Data da vacatura	Designação em substituição		Aviso de abertura do procedimento concursal		Data da sua nomeação em comissão de serviço	Responsável pela designação
			Início	Termo	N.º	Data		
2.2.2.3.-b)	Chefe da Divisão de Estudos e Projetos	06/09/2019	07/10/2019	14/09/2021	17574/2020	29/10/2020	15/09/2021	(e)
2.2.2.3.-b)	Chefe da Unidade de Gestão de Contratos	06/09/2019	08/06/2020	20/09/2020	17574/2020	29/10/2020	(6)	(e)
2.2.2.3.-b)	Chefe de Divisão de Receitas e Financiamento	06/09/2019	08/06/2020	01/12/2021	8823/2022	29/04/2022	(3)	(e)
2.2.2.3.-b)	Chefe de Divisão Centro Integrado de Gestão Municipal Autónoma	06/09/2019	21/12/2020	27/03/2022	23775/2021	24/12/2021	28/03/2022	(e)
2.2.2.3.-c)	Chefe da Divisão de Contratação Pública	01/07/2017	21/09/2020	27/03/2022	23775/2021	24/12/2021	28/03/2022	(e)
2.2.2.3.-d)	Chefe da Divisão de Contabilidade	17/06/2020	02/08/2021	27/03/2022	23775/2021	24/12/2021	18/05/2022	(e)
2.2.2.3.-e)	Diretor do Departamento de Ordenamento do Território	01/08/2021	01/12/2021	14/07/2022	6605/2022	30/03/2022	15/07/2022	(f)

Responsáveis:

- (a) Ex-Vereadora com o pelouro dos recursos humanos, Madalena Nunes, com competência delegada e subdelegada.
- (b) Ex-Presidente da Câmara Municipal do Funchal, Paulo Café.
- (c) Ex-Vereador com o pelouro dos Recursos Humanos, Rúben Abreu, com competência delegada e subdelegada.
- (d) Ex-Presidente da Câmara Municipal do Funchal, Miguel Gouveia.
- (e) Ex-Vereador com o pelouro dos recursos humanos, Rúben Abreu, com competência delegada e subdelegada.
- (f) Ex-Vice-Presidente da Câmara Municipal do Funchal, Cristina Pedra Costa.

Notas:

- (1) O candidato selecionado não quis ocupar o cargo.
- (2) O júri do concurso não propôs nenhum candidato para ocupar o cargo.
- (3) Foi nomeado outro dirigente em comissão de serviço.
- (4) Não chegou a abrir concurso para esta unidade, visto a mesma ter sido extinta.
- (5) O concurso ficou vazio.

(6) O júri do concurso não avaliou os candidatos.



12

VIII – Nota de Emolumentos

(Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio)⁴¹⁰

AÇÃO: Auditoria ao Município do Funchal

ENTIDADE FISCALIZADA: Município do Funchal

SUJEITO PASSIVO: Município do Funchal

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS DE CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE (artigo 10.º)	CUSTO STANDARD a)	UNIDADES DE TEMPO (UT)	
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	119,99 €	—	0,00 €
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	88,29 €	333	29 400,57 €
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 6 do artigo 9.º e n.º 2 do artigo 10.º):	5 x VR (b)		1 716,40 €
UT = 3H30M DE TRABALHO ⁴¹¹ VR = 343,28€ ⁴¹²	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		29 400,57 €
	LIMITES b)	MÁXIMO (50xVR)	17 164,00 €
		MÍNIMO (5xVR)	1 716,40 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS:		17 164,00 €
	OUTROS ENCARGOS (n.º 3 do artigo 10.º):		0,00 €
	TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		17 164,00 €

⁴¹⁰ Diploma que aprovou o Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11A/96, de 29 de junho, e na redação introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pelo artigo 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.

⁴¹¹ Cf. a Resolução n.º 4/98 – 2.ª Secção do Tribunal de Contas, que fixa o custo *standard* por unidade de tempo (UT).

⁴¹² Cf. a Resolução n.º 3/2001 – 2.ª Secção do Tribunal de Contas, que clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do artigo 2.º, estabelecendo que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do Tribunal de Contas geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se atualmente fixado em 343,28€ pelo n.º 2.º da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro.