

Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira

Relatório N.º 7/2020

2.ª SECÇÃO

Entidade Fiscalizada:

Freguesia de Arroios



TC TRIBUNAL DE
CONTAS



DIREÇÃO-GERAL

Processo N.º 1/2020 – ARF – 2.ª S

DA IX - EP

Índice

I –INTRODUÇÃO	5
II - ORIGEM E OBJETO DA DENÚNCIA	5
III – DOS FACTOS	5
IV – DO DIREITO.....	9
V – IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADES	16
VI – ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO	18
VII – CONCLUSÕES	24
VIII - RECOMENDAÇÃO	25
IX - EMOLUMENTOS.....	25
X – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	26
XI – DECISÃO	26

I – INTRODUÇÃO

- 1.1 O presente relatório é elaborado ao abrigo dos artigos 2.º, n.º 1, alínea c) e 55.º, ambos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), bem como do artigo 129.º do Regulamento do Tribunal de Contas (RTC).
- 1.2 No âmbito da presente auditoria foi exercido o contraditório, institucional e pessoal, ao abrigo do artigo 13.º da LOPTC. As alegações foram analisadas no ponto VI deste relatório, não tendo alterado as constatações e conclusões que constavam do relato.

II - ORIGEM E OBJETO DA DENÚNCIA

Na origem do presente relatório encontram-se duas denúncias, uma delas anónima, remetida ao Senhor Presidente do Tribunal de Contas, relativamente a factos relacionados com a nomeação de dirigentes de 2.º grau da **Junta de Freguesia de Arroios** e a segunda relacionada com a violação de normas de contratação pública pela mesma Junta de Freguesia.

III – DOS FACTOS

Nomeação de dirigentes de 2.º grau em regime de substituição

- 3.1. Em 15 de novembro de 2018, foi recebida uma denúncia anónima relativamente a factos relacionados com a nomeação de dirigentes de 2.º grau na Junta de Freguesia de Arroios.
- 3.2. Em 30 de janeiro de 2018, foi aprovado, em sessão extraordinária da Assembleia de Freguesia de Arroios, o *Regulamento de Serviços e Funcionamento da Junta de Freguesia*, respetiva orgânica e mapa de pessoal¹.
- 3.3. A nova orgânica e mapa de pessoal prevê a criação de três divisões e correspondentes cargos de chefe de divisão.

¹ Cfr. fls. 2 a 23-v. do PEQD n.º 301/2018 – 2.ª S.

- 3.4. Em 19 de fevereiro de 2018, ocorreu a primeira nomeação, em regime de substituição, relativa ao cargo de *Chefe de Divisão Administrativa e Financeira*, resultante da deliberação da Junta de Freguesia de Arroios, sob proposta do Secretário da Junta – proposta n.º /AG/2018 e minuta da ata n.º 6/JFA/2018², tendo a nomeação sido publicada em Diário da República³.
- 3.5. Em 5 de março de 2018, deu-se a segunda nomeação, em regime de substituição, neste caso para o cargo de *Chefe de Divisão do Ambiente e Desenvolvimento Local*, através de deliberação da Junta de Freguesia de Arroios, sob proposta do Secretário da Junta – deliberação n.º 6/AG/2018 e minuta da ata n.º 7/JFA/2018⁴, tendo a nomeação sido publicada em Diário da República⁵.
- 3.6. Dada a criação dos cargos mencionados não existiam antes destas nomeações outros titulares nos respetivos cargos. Não obstante as nomeações foram feitas em regime de substituição.
- 3.7. A primeira nomeação cessou os seus efeitos em Dezembro de 2018⁶. A segunda nomeada continuou no cargo sem que tenha sido aberto qualquer procedimento concursal destinado ao provimento do cargo de chefia acima mencionado. Verificámos, ainda, que ela foi nomeada de novo em 29.01.2020⁷, também em regime de substituição. No âmbito do exercício do contraditório foi dada a informação que *“foi feita cessar a nomeação, de modo a não continuar em sede de incumprimento”*.

² Cfr. fls. 24 e 25 do PEQD n.º 301/2018 – 2.ª S.

³ Cfr. fls. 27 e 28 do PEQD n.º 301/2018 – 2.ª S.

⁴ Cfr. fls. 26 e 28 do PEQD n.º 301/2018 – 2.ª S.

⁵ Cfr. fls. 27 e 28 do PEQD n.º 301/2018 – 2.ª S.

⁶ Despacho n.º 12496/2018 - Diário da República n.º 248/2018, Série II de 2018-12-26.

⁷ Aviso n.º 1534/2020, DR n.º 20/2020.

Eventual Violação das regras da Contratação Pública

- 3.8. Em 28 de novembro de 2018, foi recebida outra denúncia⁸ relativamente a factos relacionados com a eventual violação de regras de contratação pública pela Junta de Freguesia de Arroios.
- 3.9. Da análise efetuada pelo NATDR apenas as situações referentes à adjudicação de contratos de conservação de espaços verdes suscitam questões de ilegalidades⁹.
- 3.10. A este respeito refere a denúncia que *“as firmas a quem são adjudicados os contratos de manutenção de espaços pertencem todas ao mesmo dono, “A” e são adjudicados serviços para os quais esta firma não tem CAE, como obras de construção civil. As firmas têm nomes como “B”, “C”, “D”, “E”, “F”, “G”.*
- 3.11. Através do Portal Base dos contratos públicos constata-se que no período 2015 a 2018, a junta de Freguesia de Arroios celebrou com estas empresas vários contratos, quer de empreitada quer de aquisição de serviços¹⁰.
- 3.12. Através da documentação remetida pela junta de Freguesia de Arroios verificamos que foram celebrados os seguintes contratos para manutenção e reabilitação de jardins na freguesia de Arroios no triénio 2015-2017:

⁸ A fls. 120 do PEQD apenso ao presente processo.

⁹ Informação n.º 93/19-NATDR, a fls.191 a 197 do PEQD apenso.

¹⁰ Encontram-se discriminados no anexo 1 à informação 93/2019 do NATDR.

Quadro I

Ano	Empresa	Valor (Euros)	Data do contrato	Objeto do contrato e Lote	Representante Legal
2015	F	68.910	01.07.2015	Lote 2– S. Jorge de Arroios	H
	E	68 820	01.07.2015	Lote 1 – Anjos e Pena	A
2016	F	68 820	01.07.2016	Lote 2 – S. Jorge de Arroios	H
	G	69.300	01.07.2016	Lote 1 – Anjos e Pena	A
	G	13.446,13	07.12.2016	Jardim Cesário Verde	A
2017	C	68.880	01.07.2017	Lote 2 – S. Jorge de Arroios	I
	D	68 820	01.07.2017	Lote 1 – Anjos e Pena	I

3.13. Ressalta do quadro acima e da documentação que consta do processo que:

No ano de 2015

- a. Em 01/06/2015, em reunião de Junta de Freguesia de Arroios foi aprovada por unanimidade a adjudicação de um contrato de prestação de serviços de manutenção e reabilitação de espaços verdes no valor mensal de €5.735,00 (anual de € 68.820,00) à sociedade comercial “E”¹¹. Em 01/07/2015, foi assinado o contrato mencionado no ponto anterior, tendo a sociedade comercial sido representada por “A”¹².

¹¹ Cf. fls. 10-16.

¹² Cf. fls. 9.

No **mesmo dia** foi assinado outro contrato com o mesmo objeto, mas para o lote 2 – S. Jorge de Arroios, com a empresa “F”, pelo valor de €68.910, sendo a empresa representada por “H”, familiar de “A” e ambos sócios das duas empresas.

2016

- b. No **dia 01.07.2016**, a freguesia de Arroios celebrou dois novos contratos com o mesmo objeto¹³, com duas empresas: a “F” e a “G” pelo valor de €68 820 e €69.300 respetivamente¹⁴. O representante legal foi “H” e “A” respetivamente, familiares e sócios das duas empresas.

2017

- c. Por sua vez, em 2017, foram assinados mais dois contratos no mesmo dia, **01.07.2017**, com o mesmo objeto¹⁵, com as empresas “C” e “D”, pelo valor respetivamente de €68 800 e €68,820, cujo representante legal foi o mesmo – “I”.

IV – DO DIREITO

Recrutamento e Seleção de cargos intermédios

- 4.1. O recrutamento e a seleção para cargos de direção intermédia nas freguesias são disciplinados pelo Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Local, aprovado pela Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto, atualizada, aplicável às freguesias em virtude do disposto no n.º 6 do artigo 15.º do Decreto Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro.
- 4.2. Dispõe o artigo 12.º que *o recrutamento para os cargos de direção intermédia de 1.º e 2.º graus é a prevista nos n.ºs 1 e 3 do artigo 20.º da Lei n.º 2/2004 [Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Pública], de 15 de janeiro, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro.*

¹³ Ainda que lotes diferentes.

¹⁴ Foi ainda assinado mais um contrato com a empresa “G” em momento diferente, 07.12.2016, pelo valor de €13.446,13. Este contrato é importante para constatar que no triénio 2015/2017 a soma de contratos, com o mesmo objeto, adjudicados às duas empresas (“E” e “G”) em que o representante legal é a mesma pessoa, ultrapassou os €75 000.

¹⁵ O facto de serem jardins diferentes em nada altera o facto do objeto ser o mesmo.

- 4.3. O citado n.º 1 do artigo 20.º da Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Pública estabelece que os titulares dos cargos de direção intermédia são recrutados de entre *“trabalhadores em funções públicas contratados ou designados por tempo indeterminado, licenciados, dotados de competência técnica e aptidão para o exercício de funções de direção, coordenação e controlo que reúnam seis ou quatro anos de experiência profissional em funções, cargos, carreiras ou categorias para cujo exercício ou provimento seja exigível uma licenciatura, consoante se trate de cargos de direção intermédia de 1.º ou 2.º grau respetivamente.”*
- 4.4. Estatuindo o n.º 3 que *“a área de recrutamento para os cargos de direção intermédia de unidades orgânicas cujas competências sejam essencialmente asseguradas por pessoal integrado em carreiras ou categorias de grau 3 de complexidade funcional a que corresponda uma atividade específica é alargada a trabalhadores integrados nessas carreiras titulares de curso superior que não confira grau de licenciatura”*.
- 4.5. A par destas disposições, o artigo 12.º, n.º 3 do Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Local estabelece que *“nos casos em que o **procedimento concursal** fique deserto em que nenhum dos candidatos reúna condições para ser nomeado, nos termos do n.º 7 do artigo 21.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro, os titulares dos cargos de direção intermédia podem igualmente ser recrutados, em 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.”*
- 4.6. *Mutatis mutandis*, a referida norma dispõe que nos casos de deserção ou falta de qualificações dos candidatos o recrutamento poderá ser feito de entre indivíduos licenciados sem vínculo à Administração Pública, encontrando-se a abertura do concurso sujeita a aprovação da Junta de Freguesia, sob proposta do respetivo presidente.
- 4.7. Conclui-se que **o concurso é sempre um meio procedimental necessário** para o provimento dos cargos dirigentes nas Juntas de Freguesia. E compreende-se que assim seja, uma vez que se pretende selecionar os melhores para os cargos dirigentes e fazer esta seleção de forma transparente e concorrencial.

- 4.8. Os nomeados aqui em apreço, foram-no em regime de substituição, pelo que teremos que socorrer-nos do artigo 19.º do Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Local, remetendo para o artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Pública, estabelecendo este os pressupostos da designação em substituição:
- i. *Ausência ou impedimento do titular;*
 - ii. *Previsão de que a ausência ou impedimento dure mais de sessenta dias;*
 - iii. *Vacatura do lugar.*
- 4.9. No caso vertente, as nomeações, só podem ter ocorrido por vacatura, uma vez que a ausência ou impedimento do titular implicam que pré-exista um titular no cargo.
- 4.10. Contudo a situação de substituição por vacatura do lugar não pode subsistir por mais de noventa dias, salvo se estiver em curso procedimento tendente à designação de novo titular (artigo 27.º, n.º 3, do Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Pública).
- 4.11. Durante o período que durou a nomeação, em regime de substituição, para o cargo de Chefe de Divisão Administrativa e Financeira (fevereiro de 2018 a dezembro de 2018) não foi aberto nenhum procedimento concursal para este cargo.
- 4.12. Quanto à segunda nomeação verifica-se que, como se referiu no ponto 3.7, a dirigente em causa foi nomeada de novo em 29.01.2020¹⁶, também em regime de substituição¹⁷, sem que até à data tenha sido aberto o respetivo procedimento concursal. A referida nomeada mantém-se no cargo, em regime de substituição, há aproximadamente dois anos, em violação do n.º 3 do artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente. No âmbito do exercício do contraditório foi dada a informação que *“foi feita cessar a nomeação, de modo a não continuar em sede de incumprimento”*.

Violação Normas da Contratação Pública

¹⁶ Aviso n.º 1534/2020, DR n.º 20/2020.

¹⁷ De acordo com o despacho de nomeação, pelo facto de ter alterado a orgânica.

4.13. Em primeiro lugar ressalta do quadro inserto no ponto 3.12 deste relatório que a Junta de Freguesia de Arroios não tem uma gestão transparente e concorrencial no âmbito da contratação pública, como é exigido na legislação aplicável. Com efeito:

- Não faz uma gestão, pelo menos anual, das necessidades, de modo a proceder à abertura de um procedimento adequado ao valor que resulta da soma dos contratos com o mesmo objeto, de modo a obter ganhos de maior eficiência e economia dos recursos financeiros disponíveis;
- Usa e abusa dos ajustes diretos, verificando-se que fraciona a despesa de modo a não atingir o limiar a partir do qual é obrigatório o concurso público.

4.14. Analisemos:

- a) Ano de **2015**, e mais precisamente no mesmo dia, 01.07.2015, foram adjudicados contratos com o mesmo objeto a duas empresas diferentes – “F”¹⁸ e “E”¹⁹ - dois contratos respetivamente com o valor de € 68.910 e € 68.820.

Para a determinação do procedimento pré-contratual deveria ter sido somado o valor dos dois contratos, totalizando € 137.700, o que desde logo obrigaria à contratação dos lotes através de concurso público nos termos do artigo 20.º, n.º 1, als. b) e c) e artigo 22.º no Código dos Contratos Públicos na redação em vigor à data dos factos. Como também se refere no n.º 2 do artigo 16.º do DL 197/98, de 8 de junho²⁰, *“É proibido o fracionamento da despesa com a intenção de a subtrair ao regime previsto no presente diploma.”*

A divisão do contrato em lotes é proibida²¹ se for levada a cabo para fugir à aplicação de um procedimento mais solene, situação que se verificou, no caso em apreço. O facto de serem duas zonas da mesma freguesia não invalida que se trate do mesmo objeto, sendo aliás de destacar a proximidade das zonas objeto de intervenção.

¹⁸ Fls. 42 e 43.

¹⁹ Fls. 9.

²⁰ Repristinado pela Resolução n.º 86/2011, de 11 de abril.

²¹ Artigos 21.º e 22.º do CCP.

Acresce ainda a esta conclusão o facto de os contratos evidenciarem representantes legais com estreitas relações familiares e ambos serem sócios das duas empresas.

Houve, assim, violação de normas de contratação pública, o que é suscetível de gerar responsabilidade financeira, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, al. l) da LOPTC.

- b) No ano de 2016, no mesmo dia, mais precisamente no dia 01.07.2016, foram adjudicados mais dois contratos com o mesmo objeto – **manutenção e reabilitação de espaços verdes** – um para o lote 2 (S. Jorge de Arroios) para à empresa “F”, no valor de €68.820²², e outro para o lote 1 (Anjos e Pena), para a empresa “G”, pelo valor de €69.300²³.

A soma dos dois valores (€138.180) implicaria a obrigatoriedade de um procedimento mais solene, pelo que o fracionamento da despesa e a adjudicação em dois lotes por ajuste direto, no mesmo dia, violou as normas da contratação pública, tal como acima melhor explicitado. O facto de serem duas zonas da mesma freguesia não invalida que se trate do mesmo objeto, sendo aliás de destacar a proximidade das zonas objeto de intervenção.

Ainda que se entendesse que deveriam ser duas empresas diferentes poderia haver adjudicação em lotes, desde que se observasse a exigência do procedimento mais solene que o valor global obriga, tal como se prevê no artigo 22.º do CCP.

Acresce a esta conclusão o facto de os contratos evidenciarem representantes legais com estreitas relações familiares e serem ambos sócios das duas empresas.

Foram violados os artigos 20.º, n.º 1, b) e c) e 22.º do Código dos Contratos Públicos em vigor à data dos factos, bem como o princípio da unidade da despesa previsto no n.º 2 do artigo 16.º do DL 197/98, de 8 de junho. Tal violação é suscetível de gerar responsabilidade financeira, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, al. l) da LOPTC.

²² Fls. 44 e 45.

²³ Fls. 23 a 25.

- c) No dia 1 de julho de 2017, de novo, foram celebrados mais dois contratos de ajuste direto, com o mesmo objeto – manutenção e reabilitação de espaços verdes - um com a empresa “C”, relativo ao lote 2 –S. Jorge de Arroios, no montante de €68.880²⁴ e outro com a empresa “D”, no valor de €68 820, relativo ao lote 1, Anjos e Pena.

O somatório dos dois contratos atinge os €137 700, pelo que a junta de Freguesia de Arroios estava obrigada a proceder à abertura de um concurso público ainda que pudesse depois proceder à adjudicação por lotes. Ao cingir-se a um procedimento menos solene – ajuste direto – violou, mais uma vez, as disposições constantes do artigo 20.º, n.º 1, al. b) e c) e artigo 22.º no Código dos Contratos Públicos em vigor à data dos factos, bem como o da unidade da despesa previsto no n.º 2 do artigo 16.º do DL 197/98, de 8 de junho. Tal violação é suscetível de gerar responsabilidade financeira, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, al. l) da LOPTC.

Acresce a esta conclusão o facto de os contratos evidenciarem representantes legais com estreitas relações familiares e ambos serem sócios das duas empresas.

- 4.15. A intenção de tentar contornar a lei, fugindo a um procedimento mais solene, é evidenciada pelos seguintes factos:

- a Junta de Freguesia de Arroios celebrou os dois contratos, em cada ano, no mesmo dia, o que significa que as necessidades já existiam para ambos os jardins.
- as empresas, embora sendo pessoas coletivas, jurídicas, distintas, têm os mesmos representantes legais e/ou são familiares e sócios de mais que uma das empresas em causa.

- 4.16. Refira-se que o representante legal²⁵ nos contratos celebrados, em 2015 e 2016, com as empresas “F”, “E” e “G” são “H” e “A”, familiares entre si e sócios das três empresas. Já

²⁴ A fls. 36 a 41.

²⁵ A fls. 30 a 34.

no tocante às empresas “C” e “D” o representante legal é o mesmo para ambas as empresas: “I”.

4.17. Nestes casos, escreve o Prof. Coutinho de Abreu:

“As sociedades - pessoas jurídicas - são, dissemo-lo já, autónomos sujeitos de direito; estão “separadas” dos seus membros (sócios) - outros autónomos sujeitos de direito. Todavia, essa separação não deve obnubilar-nos. A sociedade não vive por si e para si, antes existe por e (principalmente) para o(s) sócio(s); destes é ela instrumento (há, pois, estreita ligação entre uma e outros). Por outro lado, o património da sociedade não está ao serviço de interesses da pessoa jurídica “em si”, mas sim do(s) sócio(s). Ora, é esta substancialista consideração da personalidade coletiva que abre vias para a “desconsideração” da mesma num ou noutro caso; é o tomar em conta do substrato pessoal e/ ou patrimonial da sociedade que induz, por vezes, a “levantar o véu” da personalidade, a derogar o chamado “princípio da separação” (Trennungsprinzip).”²⁶

No mesmo sentido refere o Prof. Menezes Cordeiro:

“II – A confusão de esferas jurídicas verifica-se quando, por inobservância de certas regras societárias ou, mesmo, por decorrências puramente objectivas, não fique clara, na prática, a separação entre o património da sociedade e a do sócio ou sócios.”²⁷

4.18. A situação descrita pelos dois ilustres professores é a que ocorreu no caso dos autos. Verificou-se a instrumentalização da personalidade coletiva para a realização de um fim contrário ao Direito.

4.19. Em conclusão a Junta de Freguesia de Arroios violou as disposições contidas nos artigos 20.º, n.º 1, al. b) e c) e 22.º, do Código dos Contratos Públicos, na redação em vigor à data dos factos, e ainda o n.º 2 do artigo 16.º do DL 197/98, de 8 de junho²⁸. A violação de normas de contratação pública constitui uma infração financeira, quando haja um

²⁶ Coutinho de Abreu, Direito Comercial II (2019, p. 172), 6.ª Ed., Almedina: Coimbra.

²⁷ Menezes Cordeiro, António (2000, p. 116), O levantamento da Personalidade Colectiva – no Direito Civil e Comercial, Almedina: Coimbra.

²⁸ Repristinado pela Resolução n.º 86/2011, de 11 de abril.

potencial prejuízo para valores jurídico-financeiros, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea l), da LOPTC.

V – IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADES

5.1. As situações descritas e analisadas nos pontos 3.1 a 3.6 e 4.1 a 4.11 consubstanciam ilegalidades na admissão de pessoal, sendo suscetíveis de configurar eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos do artigo 65.º, n.º 1, al. l) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

5.2. Tais eventuais ilegalidades financeiras são imputadas a todos os membros da Junta de Freguesia de Arroios, presentes nas reuniões, onde foram votadas as referidas deliberações e as votaram favoravelmente. De notar que o artigo 19.º al. e) estipula que compete à Junta de Freguesia “*gerir os recursos humanos ao serviço da freguesia*”.

a) Quanto à primeira nomeação²⁹, em regime de substituição, relativa ao cargo de *Chefe de Divisão Administrativa e Financeira* são responsáveis:

- Presidente: Margarida Carmen Nazaré Martins;
- Secretário: André de Jesus Gomes;
- Tesoureiro: Jorge Manuel Lavaredas Francisco;
- Vogal: António Filipe Beja Pereira;
- Vogal: António José Bacalhau da Silva;
- Vogal: Ana Margarida Alves Lopes Vieira.

b) Na segunda reunião³⁰, relativa à deliberação da nomeação em regime de substituição, neste caso para o cargo de *Chefe de Divisão do Ambiente e Desenvolvimento Local*, estavam presentes, e votaram favoravelmente, sendo responsáveis financeiramente:

- Presidente: Margarida Carmen Nazaré Martins;
- Secretário: André de Jesus Gomes;

²⁹ Minuta da ata n.º 6/JFA/2018, fls. 24 e 25 do PEQD apenso.

³⁰ Minuta da ata 7/JFA/2018. A fls. 26 e 28 do PEQD apenso.

- Tesoureiro: Jorge Manuel Lavaredas Francisco;
- Vogal: António Filipe Beja Pereira;
- Vogal: Ana Margarida Alves Lopes Vieira;
- Vogal: Maria Adélia Pinto Caixinha.

5.3. Também as situações descritas e analisadas nos pontos 3.8 a 3.13 e 4.14 a 4.19 consubstanciam 3 irregularidades financeiras conforme aí descrito, suscetíveis de configurar responsabilidade financeira sancionatória nos termos do artigo 65.º, n.º 1, al. l) da LOPTC.

5.4. Pelas situações descritas, referentes aos anos de 2015³¹, 2016³² e 2017³³, foram responsáveis os membros presentes nas reuniões onde tais contratos foram deliberados e que votaram favoravelmente:

Contratos de 2015:

- ✓ Presidente: Margarida Carmen Nazaré Martins;
- ✓ Secretária: Ana Maria Sousa Gonçalves Cardoso dos Santos;
- ✓ Tesoureiro: António José Bacalhau da Silva;
- ✓ Vogal: Ana Gabriela Naré Morais Freire;
- ✓ Vogal: João Vieira Verissimo;
- ✓ Vogal: Rui Jorge Leitão dos Anjos Cordeira.

Contratos de 2016:

- ✓ Presidente: Margarida Carmen Nazaré Martins;
- ✓ Secretária - Ana Maria Sousa Gonçalves Cardoso dos Santos;
- ✓ Tesoureiro: António José Bacalhau da Silva;
- ✓ Vogal - João Vieira Verissimo;
- ✓ Vogal - Fernando Manuel Pereira Ricardo.

Contratos de 2017:

³¹ Reunião de 01.06.2015. De acordo com a ata n.º 43/2015, aprovação por unanimidade a fls. 50 a 51.

³² Reunião de 20.06.06.2016, ata n.º 75/2016. Aprovação por unanimidade. Fls.54 a 58.

³³ Reunião de 05.06.2017. Ata n.º 106/2017. Fls. 82 a 84.

- ✓ Presidente: Margarida Carmen Nazaré Martins;
- ✓ Tesoureiro: António José Bacalhau da Silva;
- ✓ Vogal - Maria Adélia Pinto Caixinha;
- ✓ Vogal - Rui Jorge Leitão dos Anjos Cordeiro.
- ✓ Vogal - Fernando Manuel Pereira Ricardo.
- ✓ Vogal - João Vieira Verissimo;

VI – ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO

- 6.1 O relato foi remetido aos visados que constituíam o executivo da Junta de Freguesia à data e que, estando presentes, votaram as propostas favoravelmente³⁴, para efeitos do exercício do contraditório, institucional e pessoal, em cumprimento do artigo 13.º da LOPTC.
- 6.2 Dos 13 eventuais responsáveis apenas um não se pronunciou³⁵ e ³⁶. Dos restantes, 5 aderem aos argumentos do contraditório institucional, remetido em nome do executivo e os outros 6 enviam resposta com conteúdo diferente, mas que se resume a uma tentativa de demonstrar a ausência de culpa ou a culpa diminuta. De realçar que nenhum deles coloca em causa a veracidade dos factos relatados.

³⁴ Uma vez que todas as propostas foram votadas por unanimidade.

³⁵ No prazo estabelecido dois dos visados não se pronunciaram pelo que, apesar de não ter sido devolvido o correio, envidaram-se esforços através dos órgãos de apoio à JFA para esse efeito. Nessa sequência um deles, que tinha alterado a morada, veio responder, através de correio eletrónico, no novo prazo que lhe foi concedido (cf. fls.436 a 454). Ana Margarida Alves Lopes Vieira não respondeu apesar de terem sido envidados os mesmos esforços (Fl. 434).

³⁶ Alegações dos contraditados a fls. 133 a 455.

Ilegalidades na nomeação para os cargos de dirigente intermédio de segundo grau

6.3 As alegações relativas a este ponto inserem-se fundamentalmente no âmbito do contraditório institucional, uma vez que as respostas no âmbito do contraditório pessoal aderem aos argumentos naquele expendidos, remetidos por Margarida Carmen Nazaré Martins (Presidente), André de Jesus Gomes Martins (secretário), António José Bacalhau da Silva (vogal) Jorge Manuel Lavaredas (tesoureiro) e Maria Adélia Pinto Caixinha (vogal). Ana Margarida Alves Lopes Vieira não respondeu ao contraditório³⁷.

6.4 Assim, no que respeita às duas primeiras infrações (factos 3.2 a 3.7), assinalados neste relatório, invocam-se, na resposta ao contraditório institucional e pessoal, os seguintes argumentos:

- A reestruturação dos serviços na sequência da sua reorganização e o consequente aumento substancial de trabalho;
- A integração de um elevado número de trabalhadores, com vínculos precários, existentes na freguesia, ao abrigo do programa de regularização extraordinária dos vínculos precários na Administração Pública, que absorveram todos os recursos disponíveis, impossibilitando a afetação a outros concursos, bem como de seguida o lançamento de um procedimento concursal para mais 55 postos de trabalho, para uma área vital (limpeza da freguesia) que, mais uma vez, absorveu todos os recursos existentes e consumiu muito tempo;
- À data para poder ser publicado o aviso do procedimento concursal, apenas se aguarda a reunião da Assembleia da Freguesia que tem poderes para fixar o júri, o que ainda não aconteceu devido à situação excecional, Covid, que se vive.
- Já após o envio para contraditório, em 29.05.2020, foi feita cessar a nomeação, de modo a não continuar em sede de incumprimento.
- Nunca quiseram prejudicar o interesse público e agiram de boa fé, nunca foram condenados, nem censurados na sua atuação profissional, nem existiu nenhuma

³⁷ Como se explicita na nota anterior. Cf. fls. 434.

recomendação por parte do TdC, pedindo benevolência para a apreciação do Tribunal.

- O respondente Filipe Beja invoca que o facto de ter votado favoravelmente as nomeações em substituição não consubstancia nenhuma irregularidade, não lhe cabendo acompanhar o cumprimento do prazo para abertura do procedimento concursal no prazo referido na lei³⁸. Este argumento não colhe uma vez que, de acordo com o artigo 19.º alínea e), compete à **Junta de Freguesia** “*gerir os recursos humanos ao serviço da freguesia*”.

Este respondente junta ainda um pedido de demissão do dia 2 de novembro de 2018, pelo que embora já tivesse sido ultrapassado o prazo dos 90 dias, não foi responsável por tão grande dilação.

Este facto poderá ser relevante em sede de apreciação da culpa.

6.5 Em conclusão, relativamente aos factos acima descritos, os visados confirmam os factos relatados, apresentando apenas elementos que visam justificar a falta de recursos para os procedimentos concursais que deveriam ter sido abertos. Tais elementos, bem como a cessação recente da comissão de serviço em causa, e os atos preparatórios para a abertura do mesmo, revelam boa fé por parte dos visados. Tais argumentos poderão ser valorizados em sede própria, embora não possamos deixar de salientar que a lei é para cumprir e que deveriam ter sido envidados todos os esforços para tal.

Violação das regras de contratação pública – Fracionamento ilegal da despesa

6.6 As alegações dos visados, também no tocante a estas questões, inserem-se, fundamentalmente, no âmbito do contraditório institucional, uma vez que as respostas no âmbito do contraditório pessoal, remetidos por Margarida Carmen Nazaré Martins (Presidente), Ana Maria Sousa Gonçalves Cardoso dos Santos (secretária), António José Bacalhau da Silva (tesoureiro), Ana Gabriela Naré Morais Freire (vogal), João Vieira Veríssimo (vogal), e Rui Jorge Leitão dos Anjos Cordeira (vogal), aderem aos argumentos naquele expendidos.

³⁸ Ao contrário do defendido pelo respondente, entendemos que até ao prazo de 90 dias o procedimento tem de estar aberto, pois só a partir de então se pode dizer que o mesmo se encontra “em curso”, como estabelecido na lei.

6.7 Todos os respondentes confirmam os factos relatados não contestando a sua veracidade, limitando-se a apresentar argumentos que visam diminuir a culpa e provar a boa fé, a saber:

- A Junta de Freguesia replicou o modelo de contratação usado pela Câmara Municipal de Lisboa, de contratação por lotes;
- Reconhecem que o desconhecimento da lei não aproveita a ninguém;
- A conduta seguida nunca teve por intuito a violação da lei;
- A escassez de recursos humanos na JFA, ainda mais com conhecimentos especializados na matéria, impossibilitou uma análise aprofundada.
- Após a tomada de conhecimento da denúncia, a JFA alterou os procedimentos nesta matéria, contratando pessoas com conhecimentos específicos e diminuindo os contratos por ajuste direto, ao mesmo tempo que subiu o número de procedimentos concorrenciais, de que é exemplo o lançamento de um procedimento limitado por prévia qualificação para aquisição de serviços de manutenção e conservação dos espaços verdes da freguesia de Arroios;
- À exceção da Presidente, os membros do executivo, ora pronunciados, já não são membros do executivo da JFA;
- Invocam também a inexistência de culpa e o facto de serem primários e nunca terem sido objeto de recomendação pelo TdC ou outro órgão de controlo interno;
- Por fim todos eles referem que não obstante a ausência, à data dos factos, de quadros especializados nestas matérias, *“todas as decisões tomadas neste âmbito foram respaldadas por informação jurídica que o executivo de então sempre tomou por válida e boa”*.

6.8 Os respondentes vogais invocaram ainda não ser remunerados nas suas funções que só exerciam no superior interesse público e que o pelouro da área em questão (espaços verdes), estava na área de responsabilidade da Presidente da Junta de Freguesia. Desse modo,

confiaram nas soluções apresentadas e nas informações jurídicas solicitadas para o efeito (Fernando Manuel Pereira Ricardo, João Vieira Veríssimo, Ana Maria Gonçalves Cardoso dos Santos, Ana Gabriela Naré Morais Freire e Rui Jorge Leitão dos Anjos Cordeiro).

6.9 A respondente Ana Gabriela Naré Morais Freire invocou que renunciou ao cargo de vogal a partir de 1 de janeiro de 2016, pelo que não lhe podem ser imputadas as infrações eventualmente cometidas pelo executivo em 2016, o que se confirma através da ata respetiva. Vamos, assim, retirar o nome da respondente da infração relativa a 2016, bem como do mapa das infrações financeiras no tocante a este ano.

6.10 Tendo por base o argumento de que todas as deliberações do executivo foram respaldadas por informação jurídica, no que respeita a estas matérias, solicitámos à JFA o envio das mesmas, tendo constatado que as ditas informações jurídicas mais não são do que um simples email, não contendo nenhum parecer jurídico, ou resposta fundamentada. Analisemos se no caso em apreço se pode considerar que foi consultada “a *estação competente*”, conceito para que remete o artigo 80.º-A do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais³⁹, bem como o n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC⁴⁰.

6.11 Relativamente ao **ano de 2015**, o pedido de análise é feito a “J”, advogado da sociedade de advogados “L”⁴¹, colocando-se a questão do lote 1 e 2 nos seguintes termos:

“poderão ser para a mesma entidade ou entidades diferentes sendo que o valor máximo para cada será até ao montante de €74.999,99. Logo podemos optar pela mesma entidade para ambos os lotes por serem objetos/locais diferentes?”.

E, em resposta a este pedido o advogado informa que “*não tem objeções a apresentar*”.

6.12 Independentemente da resposta incorreta e não fundamentada do advogado, que não cuidou de alertar para a possibilidade de fracionamento da despesa e para o artigo respetivo, não podemos deixar de salientar a pouca diligência do executivo colocada na preparação das

³⁹ Lei 73/2013, de 3 de setembro, aditado pelo artigo 3.º da Lei 51/2018, em vigor a partir de 01.01.2019.

⁴⁰ Que remete, estranhamente, para o DL n.º 22 257 de 25.02.1933.

⁴¹ A fls. 457 do processo.

deliberações uma vez que aceita uma resposta que não especifica nada, não contém as normas jurídicas aplicáveis, nem justifica o porquê de nada ter a objetar.

Acresce que o escritório de advogados não se insere no conceito de “*estação competente*”, uma vez que não se trata do serviço concretamente competente da entidade em causa.

6.13 Assim, e relativamente ao ano de 2015, podemos concluir que este email, não desresponsabiliza os membros do executivo da JFA que votaram favoravelmente as deliberações.

6.14 Relativamente aos **anos de 2016 e 2017**, o pedido de informação é feito de forma vaga⁴², pelo departamento de aquisição de serviços (e não pelo executivo), a uma jurista com a qual foi celebrado um contrato de prestação de serviços⁴³ e que segundo a mesma apenas tinha por objetivo verificar⁴⁴:

“a conformidade legal para aprovação pelo Executivo, isto é: se a matéria em causa é da competência do Executivo enquadrando-se ou não no âmbito da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e se a mesma necessita ou não de posterior aprovação da Assembleia de Freguesia”. E acrescenta “No que concerne à verificação das propostas, a verificação aposta na mesmas «Em conformidade», significa que tais propostas se enquadram nas matérias da competência legal da Junta de Freguesia e como tal estão em conformidade para ser decididas pelo Executivo”.

Ora não é este tipo de análise que está em causa neste relatório.

6.15 Como se constata, nem o executivo cuidou de apresentar um pedido concreto de análise, nem a jurista era estação competente para este efeito. Acresce que o executivo aceitou a resposta vaga, não fundamentada e sem enquadramento legal, sem questionar, o que demonstra o pouco cuidado na preparação das deliberações.

⁴² “Vimos por este meio solicitar parecer jurídico, por necessidade de lançamento de novo procedimento, no âmbito da manutenção e reabilitação de espaços verdes, mantendo-se o mesmo objeto que adotamos no ano de 2015, pelo que não previa a sua renovação.”

Sendo a seguinte a resposta da jurista em causa: “As propostas estão em condições de ser submetidas a executivo”.

⁴³ A Fls. 458, 459, 464 e 465 do processo.

⁴⁴ Questionámos a referida jurista, através da JFA, que enviou a resposta que consta a fls. 463 a 465 do processo.

- 6.16 Como escreve Cunha Rodrigues⁴⁵, a noção de *“estação competente”* sendo um conceito vago e indeterminado, coloca várias questões entendendo que no caso de *“ser ouvida uma entidade sem suficiente conhecimento técnico, os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos autárquicos não estarão abrangidos pelo disposto no artigo 61.º n.º 2 da LOPTC.”*
- 6.17 Foi efetivamente o que sucedeu neste caso como reconhecem os visados, em resposta do contraditório, ao afirmarem que não tinham recursos com competência nesta matéria.
- 6.18 Acrescenta Cunha Rodrigues que *“quem deve ouvir as estações competentes deve colocar as questões certas e necessárias para que estas se pronunciem”*, o que também não sucedeu no caso em apreço.
- 6.19 Assim mantêm-se as eventuais infrações assinaladas e os eventuais responsáveis que constavam do relato.

VII – CONCLUSÕES

- 7.1. Na origem do presente relatório encontram-se duas denúncias remetidas ao Senhor Presidente do Tribunal de Contas, relativamente a factos relacionados com a nomeação de dirigentes de 2.º grau da Junta de Freguesia de Arroios e violação das normas legais relativas à contratação pública.
- 7.2. A análise dos factos e do direito aplicável permite-nos concluir que as infrações descritas ao longo deste relatório consubstanciam eventuais infrações financeiras sancionatórias, pela violação de normas do Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Local e do Código da Contratação Pública.
- 7.3. Tal conduta encontra-se prevista e punida no artigo 65.º, n.º 1, al. l) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, gerando responsabilidade financeira, a assacar aos membros do órgão executivo da Junta de Freguesia de Arroios, porquanto estiveram

⁴⁵ In *“A responsabilidade financeira de titulares de cargos públicos”*, incluído no Ciclo de Seminários *“Relevância e Efetividade da Jurisdição Financeira no Século XXI”*.

presentes nas respetivas reuniões e votaram favoravelmente quando foram decididos as nomeações e os contratos de prestação de serviços por ajuste direto, em que se traduziram as infrações financeiras assinaladas.

7.4. Foi realizado o contraditório, tendo-se mantido todas as constatações e conclusões que constavam do relato.

VIII - RECOMENDAÇÃO

Recomenda-se, à Junta de Freguesia de Arroios e a todos os intervenientes nos procedimentos de contratação pública, um maior rigor no cumprimento das normas legais, em particular, na escolha do procedimento adequado e no respeito do princípio da unidade da despesa, de modo a contribuir para a sã concorrência, princípio fulcral dos mercados públicos.

No tocante à nomeação de dirigentes de 2.º grau em regime de substituição, recomenda-se a maior celeridade na abertura dos procedimentos concursais visados neste relatório.

IX - EMOLUMENTOS

De acordo com o artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28.08, são devidos emolumentos pela Junta de Freguesia de Arroios no valor de seis mil, cento e oitenta euros e trinta cêntimos (€6.180,30).

X – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

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

XI – DECISÃO

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

1. Aprovar o presente Relatório, bem como o mapa das infrações financeiras que dele faz parte integrante;
2. Fixar os emolumentos devidos pela Junta de Freguesia de Arroios em seis mil, cento e oitenta euros e trinta cêntimos (€6 180,30) ao abrigo do n.º 1, do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28.08;
3. Remeter cópia deste Relatório:
 - 3.1 Ao Senhor Secretário de Estado da Descentralização e da Administração Local;
 - 3.2 À Senhora Presidente da Junta de Freguesia de Arroios;
 - 3.3. Aos responsáveis ouvidos em sede de contraditório;
4. Remeter cópia ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do art.º 57.º da LOPTC.
5. Após as comunicações e notificações necessárias, publicar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas, salvaguardando os dados pessoais nele contidos.

Tribunal de Contas, 10 de setembro de 2020

A Conselheira Relatora

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

Os Conselheiros Adjuntos

(António Manuel Fonseca da Silva)

(Ana Margarida Leal Furtado)