

Auditoria para Apuramento de Responsabilidade Financeira

RELATÓRIO N.º 01/2024 – ARF – 2ª SECÇÃO

Entidade fiscalizada:
MUNICÍPIO DE SOURE



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

Processo n.º 16/2023 – ARF-DA IX – UAT2

2.ª SECÇÃO

Apuramento de responsabilidades financeiras

- Manutenção de dirigentes nomeados em regime de substituição sem abertura de procedimento concursal durante prazo superior a noventa (90) dias.

Lisboa 2024

ÍNDICE

ÍNDICE.....	4
ÍNDICE DE QUADROS.....	4
FICHA TÉCNICA.....	5
SIGLAS E ABREVIATURAS	7
I. INTRODUÇÃO	8
II. ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO	8
III. DOS FACTOS	10
IV. O DIREITO	17
4.1. Das questões.....	17
4.2. Análise.....	18
V. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....	24
VI. ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES	25
6.1. Generalidades.....	25
6.2. Da designação em regime de substituição perante a criação <i>ex novo</i> de um cargo dirigente.....	25
6.3. Da abertura do procedimento concursal no prazo de 90 dias e conseqüente manutenção do regime de substituição	27
6.4. Da inexistência de culpa.....	31
6.5. Conclusão	33
VII. CONCLUSÕES	34
VIII. EMOLUMENTOS.....	35
IX. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	35
X. DECISÃO	36
Anexo - Mapa das Responsabilidades Financeiras	38

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: Síntese das nomeações em substituição para ocupação dos cargos dirigentes após a 2. ^a alteração à estrutura orgânica da CM.....	12
Quadro 2: Síntese das nomeações em substituição para ocupação dos cargos dirigentes após a 3. ^a alteração à estrutura orgânica da CM.....	15

FICHA TÉCNICA

Execução e Coordenação Técnica

Lisdália Amaral Portas

Auditora-Chefe

Colaboração

Mariana Bastos

Estagiária

SIGLAS E ABREVIATURAS

Siglas	Designação
AM	Assembleia Municipal
ARF	Auditoria de Apuramento de Responsabilidades Financeiras
BEP	Bolsa de Emprego Público
CM	Câmara Municipal de Soure
DR	Diário da República
EPD	Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Central, Regional e Local do Estado
EPDCM	Estatuto do Pessoal Dirigente das Câmaras Municipais
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
NATDR	Núcleo de Análise e Tratamento de Denúncias e de Relatórios dos Organismos de Controlo Interno.
PCM	Presidente da Câmara Municipal de Soure
PEQD	Processos de Participações, Exposições, Queixas ou Denúncias
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RTC	Regulamento do Tribunal de Contas
TdC	Tribunal de Contas

I. INTRODUÇÃO

1. O presente relatório é elaborado ao abrigo dos artigos 2.º, n.º 1, alínea c), e 55.º e ss. da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), bem como do artigo 129.º do Regulamento do Tribunal de Contas (RTC).
2. O relato foi remetido para contraditório, institucional e pessoal, nos termos do artigo 13.º da LOPTC, e nesse âmbito notificado o eventual responsável, tendo este apresentado as respetivas alegações no prazo devido, tendo-o feito, no que respeita ao contraditório institucional, por intermédio de mandatário, que junta a respetiva procuração forense.
3. A análise das alegações remetidas ao Tribunal de Contas (TdC) consta de ponto específico para o efeito (Ponto VI).

II. ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO

4. Na origem da presente ARF encontra-se uma denúncia anónima remetida ao TdC¹, e por este recebida a 31.08.2020.
5. Essa denúncia reportava um elenco de situações, ocorridas na Câmara Municipal de Soure (CM), relativas à nomeação de 13 dirigentes em regime de substituição, em alegada violação do regime legal. Em primeiro lugar, dá conta da nomeação de dirigentes através deste expediente após a criação de uma nova estrutura, e, portanto, para cargos novos. Seguidamente, sublinha também a reiteração do uso da nomeação em substituição ao longo dos anos de 2017, 2018, 2019 e 2020. Para sustentar a ilegalidade de tal factualidade, invoca o denunciante o parecer n.º INF_DSAJAL_LIR_1599/2020, da CCDR-Norte², e o Relatório da SRMTC n.º 8/2017.

¹ Vd. fl. 1 do PEQD n.º 297/2020 (doravante, PEQD).

² Vd. fls. 2 a 9 do PEQD.

6. A análise preliminar efetuada pelo Núcleo de Análise e Tratamento de Denúncias e de Relatórios dos Organismos de Controlo Interno (NATDR) culminou com a elaboração da informação n.º 285/20, de 20.11.2020³, na qual se concluiu que a factualidade enunciada era desconforme com o artigo 27.º, n.º 1, do Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Central, Regional e Local do Estado (EPD)⁴, o que por sua vez indicia a realização de despesa pública ilegal, por força do disposto no artigo 52.º, n.º 3, alínea a), da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)⁵, e da alínea d), do ponto 2.3.4.2., do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)⁶. Em face de tais incongruências com o quadro legal, concluiu-se que a situação é suscetível de configurar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das alíneas b) e l), do n.º 1, do artigo 65.º, da LOPTC.
7. No âmbito da análise do mencionado PEQD, vieram a merecer relevo, porque passíveis de consubstanciar eventual ilícito financeiro, o facto de as referidas nomeações serem realizadas após reestruturação da orgânica municipal, ou seja, para cargos assim ocupados *ex novo*, bem como a permanência dos dirigentes nos cargos através desse regime por um período superior ao legalmente admitido.
8. Porque foram apurados tais factos, eventualmente ilícitos, foi determinado o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras daí decorrentes, por despacho da Excelentíssima Senhora Conselheira da Área de Responsabilidade IX, de 28.12.2020, exarado na supramencionada informação.
9. Visa o presente processo de ARF, iniciado em 20.06.2023, dar cumprimento a tal despacho.

³ Vd. fls. 320 a 324 do PEQD.

⁴ Aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15.01, atualizada.

⁵ Aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11.09, atualizada.

⁶ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22.02, atualizado.

III. DOS FACTOS

10. A 01.01.2018 entrou em vigor a 2.^a alteração à estrutura orgânica da CM⁷.
11. Aquando desta alteração, foram nomeados dois (2) dirigentes intermédios de 3.^o grau, em regime de substituição, para titular o (i) Setor da Cultura, Desporto e Promoção Turística, e o (ii) Setor Administrativo e Recursos Humanos, por despachos do Presidente da Câmara Municipal de Soure (PCM), datados de 02.01.2018, com efeitos reportados a 01.01 desse ano⁹.
12. Os procedimentos concursais tendentes ao regular provimento dos dois (2) cargos referidos foram publicados no Diário da República (DR) a 14.05.2018, e na Bolsa de Emprego Público (BEP) no dia 17 do mesmo mês¹⁰.
13. As referidas nomeações foram sendo sucessivamente prorrogadas, por despachos da autoria do PCM¹¹, até ao provimento dos cargos em regime de comissão de serviço, que ocorreu por despacho de 27.09.2018, com efeitos a partir de 01.10.2018¹².
14. Em junho de 2018 foram nomeados seis (6) dirigentes de 3.^o, 4.^o e 5.^o graus, em regime de substituição, para titular os setores da (i) Educação e Juventude, (ii) Obras por Administração Direta e Apoio às Freguesias, (iii) Financeiro, Património e Contabilidade, (iv) Ação Social e Saúde, (v) Planeamento e Estratégia e (vi) Instalações e Equipamentos. Estas nomeações foram levadas a cabo por despachos da autoria do PCM datados de 27.06.2018, com efeitos reportados a 01.07.2018¹³.
15. Os procedimentos concursais tendentes ao regular provimento destes cargos de direção intermédia foram publicados no DR a 27.11.2018¹⁴, e na BEP no dia 28 desse mesmo mês.

⁷ Publicada no DR n.º 20/2018, Série II, de 29.01 (vd. fls 6 a 10 do presente processo).

⁸ A esta alteração seguiu-se uma correção, que procede a um reajustamento dos graus dos diversos cargos de direção intermédia já existentes (vd. fl. 11 do presente processo). Tal correção encontra-se publicada no DR n.º 106/2018, Série II, de 04.06.

⁹ Publicados no DR n.º 52/2018, Série II, de 14.03 (vd. fls. 12 e 13 do presente processo).

¹⁰ Vd. fl. 50 do presente processo.

¹¹ Vd. fls. 21 a 24, 47 e 49, *idem*.

¹² Vd. fls. 51 e 52, *idem*.

¹³ Publicados no DR n.º 151/2018, Série II, de 07.08 (fls.14 a 19, *idem*).

¹⁴ Publicados no DR n.º 228/2018, Série II, de 27.11 (fl. 53, *idem*).

16. Estas nomeações, à semelhança das anteriores, foram sendo sucessivamente prorrogadas¹⁵, até ao provimento dos cargos em regime de comissão de serviço, que ocorreu por despachos de 31.05.2019¹⁶.
17. Em junho de 2019, na sequência da recusa da designação em comissão de serviço do candidato selecionado, no decurso de concurso público, para titular o Setor de Instalações e Equipamentos, é designado um novo dirigente em regime de substituição¹⁷. Tal nomeação foi levada a cabo por despacho do PCM de 25.06.2019, e produziu os seus efeitos no dia seguinte¹⁸, sendo igualmente alvo de sucessivas prorrogações¹⁹.
18. Conforme resulta do artigo 19.º do Regulamento de Organização dos Serviços Municipais, que altera a estrutura orgânica da CM²⁰, estes oito (8) cargos de direção que vinham sendo exercidos em regime de substituição não encontram correspondência na anterior estrutura, pelo que foram ocupados *ex novo* pelos dirigentes.
19. Em síntese, no período considerado, isto é, entre 01.01.2018 e 31.12.2019, encontraram-se a exercer funções em regime de substituição oito (8) dirigentes, que foram, entretanto, providos em comissão de serviço, com precedência de concurso público, conforme se depreende da análise do quadro que se segue:

¹⁵ Vd. fls. 25 a 46 e 48, *idem*.

¹⁶ Publicados no DR n.º 122/2019, Série II, de 28.06 (fls. 54 a 59, *idem*).

¹⁷ Esta factualidade foi objeto de parecer, solicitado a advogado, através do qual se pretendeu indagar se na hipótese de recusa da designação por parte do candidato graduado em 1.º lugar no concurso público, haveria obrigatoriedade de designar o candidato graduado em 2.º lugar. Considera-se no referido parecer que "(...) a resposta é negativa, não havendo qualquer obrigatoriedade de, perante a recusa da candidata designada, se promover a designação de qualquer outro candidato", pelo que, existindo tal recusa, "o procedimento concursal para provimento de um dirigente cessa por não preenchimento do lugar, justamente por à face da lei não haver lugar à ordenação dos demais candidatos".

¹⁸ Publicado no DR n.º 145/2019, Série II, de 31.07 (fl. 20 do presente processo).

¹⁹ Vd. fls. 34 e 46, *idem*.

²⁰ Vd. fls. 6 a 10, *idem*.

Quadro 1: Síntese das nomeações em substituição para ocupação dos cargos dirigentes após a 2.ª alteração à estrutura orgânica da CM.

Cargo	N.º	Despacho de nomeação	Publicação em Diário da República	Produção de efeitos	Abertura de procedimento concursal	Designação em comissão de serviço	Deliberação da CM	Deliberação da AM
Dirigente Intermédio de 3.º grau do Setor de Cultura, Desporto e Promoção Turística	1	02.01.2018	14.03.2018	01.01.2018	DR	27.09.2018	12.02.2018	26.02.2018
		29.03.2018	04.06.2018	01.04.2018	14.05.2018			
		27.06.2018	07.08.2018	27.06.2018	BEP			
		26.09.2018	23.11.2020	28.09.2018	17.05.2019			
Dirigente Intermédio de 3.º grau do Setor Administrativo e Recursos Humanos	2	02.01.2018	14.03.2018	01.01.2018	DR	27.09.2018	12.02.2018	26.02.2018
		29.03.2018	04.06.2018	01.04.2018	14.05.2018			
		27.06.2018	07.08.2018	27.06.2018	BEP			
		26.09.2018	24.11.2020	28.09.2018	17.05.2018			
Dirigente Intermédio de 4.º grau do Setor de Educação e Juventude	3	27.06.2018	07.08.2018	01.07.2018	DR	31.05.2019	28.09.2018	28.09.2018
		28.09.2018	02.11.2018	28.09.2018	27.11.2018			
		17.12.2018	29.04.2019	28.12.2018	BEP			
		22.03.2019	23.05.2019	28.03.2019	28.11.2018			
Dirigente Intermédio de 3.º grau do Setor de Instalações e Equipamentos	4	27.06.2018	07.08.2018	01.07.2018	DR	31.05.2019 (sem efeito)	28.09.2018	28.09.2018
		28.09.2018	02.11.2018	28.09.2018	27.11.2018			
		17.12.2018	29.04.2019	28.12.2018	BEP			
		22.03.2019	23.05.2019	28.03.2019	28.11.2018			
		25.06.2019	31.07.2019	26.06.2019				
18.09.2019	15.10.2019	24.09.2019						
23.12.2019	03.03.2020	23.12.2019						
Cargo de Direção Intermédia de 5.º Grau para o Setor de Obras por Administração Direta, Apoio às Freguesias	5	27.06.2018	07.08.2018	01.07.2018	DR	31.05.2019	28.09.2018	28.09.2018
		28.09.2018	02.11.2018	28.09.2018	27.11.2018			
		17.12.2018	26.04.2019	28.12.2018	BEP			
		22.03.2019	22.05.2019	28.03.2019	28.11.2018			
Dirigente Intermédio de 4.º Grau do Setor Financeiro, de Património e Contabilidade	6	27.06.2018	07.08.2018	01.07.2018	DR	31.05.2019	28.09.2018	28.09.2018
		28.09.2018	02.11.2018	28.09.2018	27.11.2018			
		17.12.2018	29.04.2019	28.12.2018	BEP			
		22.03.2019	23.05.2019	28.03.2019	28.11.2018			
Dirigente Intermédia de 5.º Grau do Setor Ação Social e Saúde	7	27.06.2018	07.08.2018	01.07.2018	DR	31.05.2019	28.09.2018	28.09.2018
		28.09.2018	02.11.2018	28.09.2018	27.11.2018			
		17.12.2018	29.04.2019	28.12.2018	BEP			
		22.03.2019	23.04.2019	28.03.2019	28.11.2018			
Dirigente Intermédia de 4.º grau do Setor de Planeamento e Estratégia	8	27.06.2018	07.08.2018	01.07.2018	DR	31.05.2019	28.09.2018	28.09.2018
		28.09.2018	02.11.2018	28.09.2018	27.11.2018			
		17.12.2018	29.04.2019	28.12.2018	BEP			
		22.03.2019	22.05.2019	28.03.2019	28.11.2018			
		25.06.2019	31.07.2019	26.06.2019				
18.09.2019	15.10.2019	24.09.2019						
23.12.2019	03.03.2020	23.12.2019						

20. Posteriormente, a 01.01.2020, produziu efeitos a nova alteração à estrutura orgânica da CM²¹²².
21. Em virtude da criação de novos cargos, foram nomeados, por despachos do PCM de 31.12.2019²³, com efeitos a 01.01.2020, dez (10) dirigentes em regime de substituição.

²¹ Aprovada por deliberação da Assembleia Municipal (AM), datada de 30.12.2019, após propostas da CM, aprovadas nas suas reuniões de 31.10.2019 e 09.12.2019.

²² Publicada no DR n.º 21/2020, Série II, de 30.01 (fls. 60 a 71 do presente processo).

²³ Publicados nos DR n.º 44/2020, Série II, de 03.03 e n.º 61/2020, Série II, de 26.03 (fls. 72 a 81, *idem*).

22. Em julho de 2020, verificou-se a nomeação de mais um (1) dirigente com recurso ao referido expediente, para titular o cargo de Diretor do Departamento de Administração Municipal e Cidadania, nomeado por despacho do PCM, de 01.07.2020, com efeitos à mesma data²⁴.
23. Volvidos dois (2) anos desde as referidas nomeações, são nomeados dois (2) novos dirigentes, em igual regime, para titular a Unidade Orgânica Administrativa e Recursos Humanos, e a Divisão de Gestão Urbanística, Planeamento e Desenvolvimento. A primeira nomeação operou por despacho do PCM de 23.06.2022, com efeitos reportados a 01.07.2022²⁵, e a segunda por despacho de 01.03.2022, com efeitos nessa data²⁶.
24. Os procedimentos concursais tendentes ao regular provimento dos cargos identificados com os números de ordem 1 a 11 do quadro 2, que vinham sendo exercidos em regime de substituição, foram abertos em DR em datas distintas e, em qualquer caso, mais de um (1) ano depois da entrada em vigor da nova estrutura, e das referidas nomeações em substituição²⁷, pese embora o facto de, como se verá de seguida, as deliberações da CM e da AM, tendentes ao lançamento dos concursos públicos, terem tido lugar precocemente²⁸.
25. No período que distou entre as referidas nomeações e o provimento dos cargos em regime de comissão de serviço, aquelas primeiras foram sendo sucessivamente prorrogadas por despachos do PCM²⁹.
26. O regular provimento destes cargos através da nomeação em comissão de serviço foi possível, em oito (8) dos cargos, no ano de 2021, e nos restantes, no ano de 2022³⁰.
27. Relativamente aos dois (2) cargos dirigentes aos quais se fez referência no ponto 23, há a fazer uma cisão:
 - Quanto ao primeiro, cargo de direção intermédia de 3.º grau relativo à Unidade Orgânica Administrativa e de Recursos Humanos, muito embora em sede de

²⁴ Publicado no DR n.º 157/2020, Série II, de 13.08 (vd. fl. 82, *idem*).

²⁵ Publicado no DR n.º 147/2022, Série II, de 01.08 (vd. fl. 83, *idem*).

²⁶ Publicado no DR n.º 71/2022, Série II, de 11.04 (vd. fl. 85, *idem*).

²⁷ Publicados nos DR n.º 27/2021, Série II, de 9.02, n.º 34/2021, Série II, de 18.02, e n.º 19/2022, Série II, de 27.01 (vd. fls. 103 a 105, *idem*).

²⁸ Cfr. a informação remetida em sede de contraditório, que foi posteriormente adicionada aos quadros 1 e 2, para uma compreensão complexiva dos factos em análise.

²⁹ Vd. fls. 86 a 102 do presente processo.

³⁰ Vd. fls. 107 a 118, *idem*.

relato se tenha afirmado que este “*vem sendo exercido em regime de substituição há mais de um ano sem que se encontre aberto procedimento concursal tendente ao seu regular provimento*”, há atualmente que reconhecer que o procedimento concursal foi aberto no DR a 04.10.2023³¹, ainda que a consulta do DR convoque a afirmação de que ainda não se encontra regularmente provido através de comissão de serviço. Permanece, por isso, e segundo os dados disponíveis para consulta no DR, ocupado através de nomeação em substituição, tendo a última prorrogação operado por despacho de 18.09.2023, com efeitos a 24.09.2023³²;

- Quanto ao segundo, cargo de Chefe de Divisão de Gestão Urbanística, Planeamento e Desenvolvimento, o procedimento concursal com vista à seleção do seu titular foi aberto no DR a 24.08.2022³³, e na BEP no dia 25 do mesmo mês, encontrando-se atualmente provido através da designação em comissão de serviço³⁴.

28. Em síntese, após a 3^a alteração à estrutura orgânica da CM, verificou-se a nomeação de 13 dirigentes em regime de substituição. Para 12 desses cargos foram abertos procedimentos concursais, que resultaram no seu provimento através da designação dos seus titulares em comissão de serviço. O cargo de direção intermédia de 3.º grau, correspondente à Unidade Orgânica Administrativa e Recursos Humanos, continua, no entanto, ocupado através do regime da nomeação em substituição, muito embora o respetivo procedimento concursal já se encontre em curso. Uma detalhada perceção temporal do que se relatou nos pontos precedentes consegue-se através da análise do quadro que se segue:

³¹ Publicado no DR n.º 193/2023, Série II, de 04.10 (Aviso n.º 19165/2023).

³² Publicado no DR n.º 227/2023, Série II, de 23.11 (Aviso n.º 22701/2023, de 23.11).

³³ Vd. fl. 106 do presente processo.

³⁴ Vd. fl. 114, *idem*.

Quadro 2: Síntese das nomeações em substituição para ocupação dos cargos dirigentes após a 3.^a alteração à estrutura orgânica da CM.

Cargo/Titular	N.º	Despacho de nomeação	Publicação em Diário da República	Produção de efeitos	Abertura de procedimento concursal	Designação em comissão de serviço	Deliberação da CM	Deliberação da AM
1	1	31.12.2019 24.03.2020 22.06.2020 25.09.2020 24.06.2021	03.03.2020 17.06.2020 27.07.2020 03.11.2020 30.07.2021	01.01.2020 31.03.2020 29.06.2020 27.09.2020 24.06.2021	DR 09.02.2021 BEP 11.03.2021	29.10.2021	21.02.2020	24.02.2020
2	2	31.12.2019 24.03.2020 22.06.2020 25.09.2020	03.03.2020 17.06.2020 27.07.2020 03.11.2020	01.01.2020 31.03.2020 29.06.2020 27.09.2020	DR 18.02.2021 BEP 19.02.2021	04.06.2021	21.02.2020	24.02.2020
3	3	31.12.2019 24.03.2020 22.06.2020 25.09.2020	03.03.2020 17.06.2020 27.07.2020 03.11.2020	01.01.2020 31.03.2020 29.06.2020 27.09.2020	DR 09.02.2021 BEP 11.02.2021	25.05.2021	21.02.2020	24.02.2020
4	4	31.12.2019 24.03.2020 22.06.2020 25.09.2020 24.06.2021 21.12.2021 17.03.2022 13.06.2022	03.03.2020 17.06.2020 27.07.2020 03.11.2020 30.07.2021 11.03.2022 11.04.2022 01.08.2022	01.01.2020 31.03.2020 29.06.2020 27.09.2020 24.06.2021 21.12.2021 21.03.2022 19.06.2022	DR 27.01.2022 BEP 31.01.2022	22.09.2022	21.02.2020	24.02.2020
5	5	31.12.2019 24.03.2020 22.06.2020 25.09.2020	03.03.2020 17.06.2020 27.07.2020 03.11.2020	01.01.2020 31.03.2020 29.06.2020 27.09.2020	DR 18.02.2021 BEP 19.02.2021	24.05.2021	21.02.2020	24.02.2020
6	6	01.07.2020 29.09.2020 23.12.2020 26.03.2021 25.06.2021 12.10.2022 10.01.2023 13.04.2023	13.08.2020 03.11.2020 22.01.2021 03.05.2021 30.07.2021 17.11.2022 08.03.2023 17.05.2023	01.07.2020 29.09.2020 28.12.2020 28.03.2021 26.06.2021 17.10.2022 15.01.2023 15.04.2023	DR 09.02.2021 BEP 11.02.2021 17.10.2022 15.01.2023 15.04.2023	19.07.2021 14.12.2022	27.07.2020 29.12.2022	31.07.2020
7	7	31.12.2019 24.03.2020 22.06.2020 25.09.2020 24.06.2021	03.03.2020 17.06.2020 27.07.2020 03.11.2020 30.07.2021	01.01.2020 31.03.2020 29.06.2020 27.09.2020 24.06.2021	DR 18.02.2021 BEP 19.02.2021	23.08.2021	21.02.2020	24.02.2020
8	8	31.12.2019 24.03.2020 22.06.2020 25.09.2020 24.06.2021	03.03.2020 17.06.2020 27.07.2020 03.11.2020 30.07.2021	01.01.2020 31.03.2020 29.06.2020 27.09.2020 24.06.2021	DR 09.02.2021 BEP 11.02.2021	19.10.2021	21.02.2020	24.02.2020
9	9	31.12.2019 24.03.2020 22.06.2020 25.09.2020 24.06.2021 21.12.2021 17.03.2022 13.06.2022	26.03.2020 17.06.2020 27.07.2020 03.11.2020 30.07.2021 11.03.2022 11.04.2022 01.08.2022	01.01.2020 31.03.2020 29.06.2020 27.09.2020 24.06.2021 21.12.2021 21.03.2022 19.06.2022	DR 27.01.2022 BEP 31.01.2022	19.09.2022	21.02.2020	24.02.2020
10	10	31.12.2019 24.03.2020 22.06.2020	03.03.2020 07.06.2020 27.07.2020	01.01.2020 31.03.2020 29.06.2020	DR 18.02.2021	01.04.2022	21.02.2020	24.02.2020
11	11	31.12.2019 24.03.2020 22.06.2020 25.09.2020	03.03.2020 17.06.2020 27.07.2020 03.11.2020	01.01.2020 31.03.2020 29.06.2020 27.09.2020	DR 09.02.2021 BEP 11.02.2021	13.05.2021	21.02.2020	24.02.2020
12	12	23.06.2022 23.09.2022 23.09.2022 23.03.2023	01.08.2022 17.11.2022 23.01.2023 17.05.2023	01.07.2022 29.09.2022 28.12.2022 28.03.2023	DR 04.10.2023	19.09.2022	30.09.2022	
13	13	01.03.2022 25.05.2022 24.08.2022	11.04.2022 28.06.2022 09.09.2022	01.03.2022 30.05.2022 28.08.2022	DR 24.08.2022 BEP 25.08.2022	04.10.2022	22.04.2022	28.04.2022

29. Durante o período de tempo considerado, i.e., entre 2018 e 2023, foi o PCM instado por duas vezes a prestar esclarecimentos acerca dos factos constantes da denúncia que motivou o presente processo de ARF³⁵.
30. Em resposta a tais solicitações, o referido remete os seguintes documentos:
- Alterações à Estrutura Orgânica da CM;
 - Parecer jurídico, solicitado a advogado, relativo a procedimento concursal para provimento de um dos cargos de direção intermédia de 4.º grau³⁶;
 - Despachos de designação de 15 dirigentes, em regime de substituição e, posteriormente, em regime de comissão de serviço;
 - Parecer elaborado por advogado, relativo às designações em regime de substituição;
 - Atas das reuniões da CM, e das sessões da AM que deliberam a abertura de procedimento concursal tendente ao regular provimento dos cargos de direção intermédia; e
 - Quadro, onde se sintetizam os despachos de nomeação de dirigentes em regime de substituição³⁷.
31. Das respostas apresentadas depreende-se que o PCM, perante dúvidas relativas à legalidade da nomeação de dirigentes em regime de substituição para cargos ocupados *ex novo*, munuiu-se de parecer emitido por advogado privado, para sustentar, no que para o presente efeito releva, que “*como desde há muito ensina JOÃO ALFAIA, os lugares vagos são os “... lugares que não possuem titulares e que, portanto, não se encontram nem ocupados nem cativos” (...), pelo que permitindo a lei que haja designação em regime de substituição nas situações de vacatura do lugar, muito naturalmente que sempre que o lugar não esteja preenchido – seja por nunca o ter sido, seja por o seu titular o ter deixado – poderá haver lugar a uma designação em regime de substituição*”, concluindo que “*(...) até mais do que na simples ausência ou impedimento do*

³⁵ Vd. ofícios constantes nas fls. 16 e 308 do PEQD.

³⁶ Vd. fls. 115 a 134, *idem*.

³⁷ Solicitado pelo NATDR (Vd. fls. 313 a 318, *idem*).

titular, também nas situações em que o lugar se encontra vago por nunca antes ter sido ocupado se justifica plenamente a possibilidade de o mesmo ser ocupado temporariamente em regime de substituição”.

32. Em síntese, tanto por ocasião da reestruturação orgânica de 2018, como da ocorrida em 2020, tiveram lugar nomeações em regime de substituição para cargos ocupados *ex novo*, tendo assim permanecido para além do prazo de 90 dias legalmente previsto, sem que se verificasse abertura atempada de procedimento concursal tendente ao seu regular provimento.

IV. O DIREITO

4.1. Das questões

33. Importa no presente processo aferir a relevância das potenciais ilegalidades cometidas em termos financeiros.
34. Nesse sentido, cabe indagar se as referidas nomeações, em regime de substituição, contenderam com normas idóneas a consubstanciar ilícitos financeiros tipificados na LOPTC.
35. As questões jurídico-financeiras que se colocam no presente processo de ARF são as seguintes:
- 1.º Podiam os dirigentes ser nomeados em regime de substituição para cargos nunca antes ocupados, porque resultantes de reestruturações da orgânica municipal?
 - 2.º Podiam estes dirigentes manter-se em regime de substituição por mais de noventa (90) dias, contados da “*vacatura do lugar*”, sem estar em curso procedimento concursal tendente ao regular provimento desses cargos?

4.2. Análise

36. O recrutamento e a seleção para cargos de direção intermédia das Câmaras Municipais, são disciplinados pelo Estatuto do Pessoal Dirigente das Câmaras Municipais (EPDCM)³⁸, que procede à adaptação à administração local do EPD.
37. Dispõe o artigo 12.º daquele primeiro que “[a] área de recrutamento para os cargos de direção intermédia de 1.º e 2.º graus é a prevista nos n.ºs 1 e 3, do artigo 20.º, da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro”.
38. O referido artigo 20.º, n.º 1, esclarece que “[o]s titulares dos cargos de direção intermédia são recrutados, por **procedimento concursal**, nos termos do artigo seguinte, de entre trabalhadores em funções públicas contratados ou designados por tempo indeterminado, licenciados, dotados de competência técnica e aptidão para o exercício de funções de direção, coordenação e controlo que reúnam seis ou quatro anos de experiência profissional em funções, cargos, carreiras ou categorias para cujo exercício ou provimento seja exigível uma licenciatura, consoante se trate de cargos de direção intermédia de 1.º ou de 2.º grau, respetivamente”.
39. O n.º 3 da mesma norma estatui que “(...) a área de recrutamento para os cargos de direção intermédia de unidades orgânicas cujas competências sejam asseguradas por pessoal integrado em carreiras ou categorias de grau 3 de complexidade funcional a que corresponda uma atividade específica é alargada a trabalhadores integrados nessas carreiras titulares de curso superior que não configura grau de licenciatura”.
40. Prevê ainda o n.º 3, do artigo 12.º, do EPDCM a possibilidade de, quando o procedimento concursal ficar deserto, mediante procedimento concursal, ser recrutados os titulares de cargos de direção intermédia de entre licenciados, sem vínculo à administração pública.
41. Daqui se depreende que o **procedimento concursal** é sempre o meio necessário para o provimento dos cargos de direção intermédia, visando este selecionar de forma transparente e concorrencial os candidatos que demonstrem ter o perfil mais adequado ao exercício do cargo a preencher.

³⁸ Aprovado pela Lei n.º 49/2012, de 29.08, atualizada.

42. Esta exigência, quando cumprida, permite tutelar um duplo interesse. Um primeiro, de cariz individual, e de base constitucional³⁹, que se prende com a necessidade de salvaguardar a igualdade de oportunidades, no sentido de permitir que todos os potenciais interessados que reúnam os requisitos de admissão possam concorrer ao procedimento, evitando-se uma seleção subjetiva, à qual possa ser dirigido um júzo de parcialidade. Por outro lado, através da abertura do concurso a todos os potenciais interessados, salvaguarda-se o interesse público, na medida em que uma seleção criteriosa, levada a cabo por um júri objetivo, garantirá que o cargo será titulado pelo candidato que, em concreto, revelou o perfil mais idóneo a provê-lo.
43. Nesta perspetiva, e como de seguida melhor se analisará, a factualidade exposta no capítulo precedente poderá contender com este duplo interesse, na medida em que não conta com a abertura atempada dos procedimentos concursais tendentes ao regular provimento dos cargos de direção intermédia.
44. Acresce que o exercício de funções dirigentes implica uma definição dos respetivos titulares dos cargos, que não se compadece com exercícios de noventa (90) dias, bem como do âmbito temporal da sua atuação, tendente a que no seu termo seja possível a sua responsabilização.
45. Tendo em vista tal necessidade, o legislador determinou que os cargos dirigentes são providos através da designação em **comissão de serviço**, por um período de três (3) anos, renovável por iguais períodos, com precedência de concurso público⁴⁰.
46. Embora seja este o padrão imposto para o provimento dos cargos em questão, o legislador não foi indiferente à possibilidade de existência de vicissitudes na titularidade dos cargos, motivo pelo qual consagra regimes de exceção e transitórios, tendentes a fazer face a tais dificuldades.
47. É neste contexto que surge o **regime de substituição**, enquanto expediente legal que permite obstar aos constrangimentos resultantes da desocupação dos cargos dirigentes, permitindo-se o recurso motivado, pontual e transitório, a um regime de exceção, como se depreende do

³⁹ Cfr. artigo 47.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa, que dita que “[t]odos os cidadãos têm o direito de acesso à função pública, em condições de igualdade e liberdade, em regra por via de concurso”.

⁴⁰ Cfr. artigos 19.º e 21.º do EPD.

artigo 27.º do EPD, aplicável às Câmaras Municipais por remissão do artigo 2.º, n.º 1, do EPDCM.

48. Precisamente por ser perspetivado para situações pontuais e transitórias, este regime de nomeação em substituição dispensa a realização de procedimento concursal, bem como outros requisitos normalmente considerados essenciais para o provimento nos cargos dirigentes⁴¹.
49. Pese embora tal flexibilização, a sua admissibilidade não deixa de estar dependente da verificação de determinados **requisitos** que, se ausentes, tornam ilegal o recurso ao regime de substituição.
50. Estatui o artigo 27.º, n.º 1, do EPD que *“os cargos dirigentes podem ser exercidos em regime de substituição nos casos de ausência do respectivo titular quando se preveja que estes condicionalismos persistam por mais de 60 dias ou em caso de **vacatura do lugar**”*.
51. O n.º 3 do mesmo preceito refere que *“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”*.
52. Da conjugação dos n.ºs 1 e 3, do artigo 27.º, do EPD, resulta, assim, que a admissibilidade do recurso ao regime da nomeação em substituição está duplamente limitada: por um lado, pelos motivos que lhe podem servir de fundamento; e, por outro, quanto à sua duração máxima.
53. O artigo 27.º do EPD é taxativo quanto aos motivos que legitimam o recurso ao regime de substituição, isto é, a ausência ou impedimento do respetivo titular quando se preveja que estes condicionalismos persistam por mais de 60 dias, ou a **vacatura do lugar**.
54. Em concreto, para efeitos da factualidade objeto do presente processo, da referida conjugação resulta que a designação em substituição é admissível em caso de vacatura do lugar, e durante um prazo máximo de noventa (90) dias, **contados desde a ocorrência de tal evento**.

⁴¹ Cfr. artigo 19.º, n.º 2, do EPDCM.

55. No âmbito da presente ARF⁴², em momento preliminar⁴³, pugnamos pelo entendimento segundo qual “*o regime de substituição não pode ser acionado quando estejamos perante cargo não titulado anteriormente por outro dirigente, dado que se pressupõe que haja “vacatura” deste, o que não se basta com a circunstância de o cargo se encontrar vago, afigurando-se exigir-se mais do que isso, ou seja, que o cargo fique vago na decorrência do afastamento definitivo do seu titular regularmente provido em momento anterior*”.
56. Analisadas as alegações do visado, constantes *infra*, e atendendo às mais recentes decisões do TdC, nomeadamente à Sentença da 3.ª Secção do TdC n.º 24/2023⁴⁴, de 06.12.2023, e ao Acórdão da 3.ª Secção do TdC n.º 33/2023, de 05.12.2023, entendeu-se ser de acolher a interpretação aí firmada, concluindo-se pela necessidade de secundarização da ilegalidade por violação do artigo 27.º, n.º 1, do EPD, atenta a manifesta preponderância que a segunda infração detém sobre a presente.
57. Destaque-se que daquela última decisão, proferida em via de recurso, resultou a interpretação segundo a qual “*[o] conceito de vacatura do 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*”, revogando assim sentença que adotava a interpretação perfilhada na presente ARF em sede de relato.
58. Tal secundarização não prejudica, no entanto, a afirmação da ilegalidade da factualidade relatada, na medida em que, como já em momento anterior se havia asseverado, esta sempre seria ilegal por ultrapassagem do prazo máximo durante o qual se admite o recurso ao regime de substituição sem abertura de concurso público.
59. Nestes termos, tendo a vacatura da generalidade dos cargos ocorrido aquando da entrada em vigor de cada uma das estruturas orgânicas, seria de admitir o recurso ao regime da nomeação em substituição durante noventa (90) dias, contados desde a verificação desse “*evento*”⁴⁵, até à abertura do procedimento concursal.

⁴² À semelhança da abordagem que vinha sendo adotada noutras com idêntica factualidade, nomeadamente na ARF ao Município de Coimbra, que deu origem ao Relatório da 2.ª Secção do TdC n.º 9/2023, já publicado.

⁴³ Em concreto, em sede de relato.

⁴⁴ Remetida em momento posterior pelo mandatário do PCM, que solicita a sua junção às alegações anteriormente apresentadas, considerando-o “*imprescindível para a boa decisão da lide*”.

⁴⁵ Cfr. artigo 27.º, n.º 3, do EPD.

60. Afigura-se contrária à lei a pretensão de vislumbrar no artigo 27.º, n.º 3, do EPD, um prazo indefinidamente renovável. Os noventa (90) dias referidos pela norma correspondem ao prazo máximo oferecido às entidades para abertura de concurso público, após a qual a substituição se poderá manter até ao seu término. Inexistindo procedimento concursal “*em curso*”, decorridos noventa (90) dias desde a vacatura do lugar, este expediente deixa de poder ser utilizado.
61. Considera o legislador ser este o prazo bastante para desencadear o procedimento tendente ao regular provimento dos cargos de direção intermédia, motivo pelo qual, não se encetando diligências nesse sentido no seu decurso, ao 90.º dia após a vacatura dos cargos, cessam as nomeações em substituição existentes, bem como a legitimidade de recurso a tal regime.
62. A contagem de tal prazo deve ser efetuada segundo os ditames do artigo 87.º do Código de Procedimento Administrativo⁴⁶.
63. Relativamente aos cargos identificados no quadro 1, *supra*, tendo a vacatura dos cargos ocorrido a 01.01.2018, data da entrada em vigor da 2.ª alteração à estrutura orgânica da CM, a legitimidade de recurso ao regime da nomeação em substituição cessaria a 10.05.2018.
64. Obstar ao funcionamento deste prazo perentório a existência de procedimento concursal **em curso**, tendente ao regular provimento dos cargos em questão, o que implica, necessariamente, a sua publicação em DR e na BEP.
65. Como se destacou *supra*, os concursos para o provimento dos oito (8) cargos de direção intermédia em referência, ocupados em regime de substituição, foram abertos em DR e na BEP em momento posterior à data que marca a cessação da legitimidade de recurso a tal regime. Em dois (2) dos oito (8) cargos, a abertura em DR deu-se a 14.05.2018 e na BEP a 17.05.2018⁴⁷. Nos restantes seis (6), os procedimentos apenas foram publicitados no DR e na BEP a 27 e 28 de novembro de 2018, respetivamente.
66. Na medida em que os procedimentos concursais não foram abertos em tempo de obstar ao funcionamento do prazo perentório de noventa (90) dias, previsto no artigo 27.º, n.º 3, do

⁴⁶ Aprovado pelo decreto-Lei n.º 4/2015, de 07.01.

⁴⁷ Não se ignora que, relativamente a estes cargos, a ultrapassagem do prazo legal foi diminuta, pelo que isoladamente poderiam não ter relevância para efeitos de responsabilização financeira.

- EPD, cessou, ao 90.º dia contado desde a ocorrência da “*vacatura*”, a legitimidade de recurso ao regime da nomeação em substituição, pelo que os despachos que nomeiam e renomeiam os dirigentes após 10.05.2018 são ilegais, por contenderem com a referida norma.
67. Idêntica factualidade se deteta a respeito dos cargos identificados com os números de ordem 1 a 11 do Quadro 2, ocupados em regime de substituição, após a alteração à estrutura orgânica vigente desde 01.01.2020⁴⁸.
68. Relativamente a estes, a legitimidade de recurso ao regime de substituição cessaria, se não se encontrassem **em curso** os procedimentos concursais tendentes ao seu regular provimento, em maio de 2020.
69. Como se depreende da análise do Quadro 2, os procedimentos concursais tendentes ao provimento destes cargos em regime de comissão de serviço foram abertos depois de transcorrido tal prazo, ora em fevereiro de 2021, ora em janeiro de 2022. Por esse motivo, não se verifica a factualidade que poderia obstar ao funcionamento do prazo perentório de noventa (90) dias.
70. Nestes termos, após a ultrapassagem de tal data, os despachos da autoria do PCM que nomeiam ou renomeiam dirigentes, em regime de substituição, para ocupação dos cargos resultantes desta nova estrutura, padecem, igualmente, de ilegalidade, por desrespeito pelo limite temporal imposto pelo legislador no artigo 27.º, n.º 3, do EPD.
71. Em síntese, resulta do exposto que a factualidade objeto da presente ARF revela uma desconformidade legal com o estatuído no artigo 27.º, n.º 3, do EPD, na medida em que conta com nomeações em substituição em ultrapassagem do limite temporal legalmente estabelecido, e, por isso, em afronta ao caráter excecional e temporário que o legislador quis imprimir ao regime de substituição.
72. As ilegalidades apontadas podem dar lugar a um quadro desconforme mais amplo, nomeadamente se se atender ao facto de, sendo ilegais as nomeações, também o serem os processamentos dos vencimentos efetuados em favor dos nomeados, nos termos dos artigos 52.º, n.º 3, alínea a), da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), e 5.º, n.º 5, da Lei dos

⁴⁸ Nos restantes cargos, identificados com os números de ordem 12 e 13, a vacatura deu-se em momento posterior, aquando da cessação de funções do dirigente nomeado em comissão de serviço.

Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), na medida em que o facto gerador da obrigação não respeita as normas legais vinculativas.

V. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

73. Os factos acima descritos e analisados consubstanciam ilegalidades na admissão de pessoal, e consequente ilegalidade na realização de despesa pública, sendo suscetíveis de configurar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l), da LOPTC.
74. Na medida em que vários dirigentes intermédios foram nomeados em regime de substituição quando já não o podiam ser, por se encontrar ultrapassado o prazo máximo em que se admite tal expediente, encontram-se violadas as normas legais aplicáveis.
75. A responsabilidade pela prática de infrações recai, nos termos do artigo 61.º, n.º 1, aplicável por remissão do artigo 67.º, n.º 3, ambos da LOPTC, sobre o agente ou agentes da ação, podendo recair sobre os dirigentes ou sobre os funcionários e agentes que, nas suas informações, não esclareçam o assunto de harmonia com a lei⁴⁹.
76. Tais infrações são imputadas, em concreto, ao PCM, Mário Jorge Nunes, nos termos do artigo 35.º, n.º 2, alínea a), da Lei n.º 75/2013, de 12.09, que estatui que compete aos Presidentes de Câmara *“decidir todos os assuntos relacionados com a gestão e direção dos recursos humanos afetos aos serviços municipais”*.

⁴⁹ Cfr. artigo 61.º, n.ºs 3 e 4, da LOPTC.

VI. ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES

6.1. Generalidades

77. O relato, elaborado no âmbito da presente ARF, foi remetido ao eventual responsável, enquanto autor dos atos relatados e atual PCM, para que, querendo, procedesse ao exercício do direito ao contraditório.
78. As alegações institucionais foram remetidas tempestivamente, por intermédio de mandatário constituído, que junta a respetiva procuração forense. Em momento posterior foi solicitada a junção de novo documento às alegações remetidas em momento transato, tendo o mesmo sido considerado para efeitos da presente ARF.
79. As alegações relativas ao contraditório pessoal foram igualmente remetidas a este tribunal, no tempo definido para o efeito.
80. A análise que se fará de seguida, e na medida em que o conteúdo dos contraditórios, pessoal e institucional, é maioritariamente coincidente, será conjunta, fazendo-se a devida menção às alegações que forem exclusivas de um ou outro.

6.2. Da designação em regime de substituição perante a criação *ex novo* de um cargo dirigente

81. Nas alegações expõem-se, inicialmente, as razões pelas quais o respondente discorda da interpretação adotada no relato a respeito do artigo 27.º, n.º 1, do EPD, norma que disciplina a admissibilidade de recurso ao regime de substituição para ocupação de cargos dirigentes.

Alegações

82. Negando acolhimento ao entendimento segundo o qual o predito preceito não legitima o recurso ao regime de substituição para ocupação de cargos nunca antes providos, desenvolve

um discurso argumentativo, exemplificativo e doutrinário, que pretende fundamentar a afirmação segundo a qual a interpretação adotada em sede de relato “*não tem qualquer apoio no texto da lei, não corresponde ao espírito e intenção do legislador e atenta contra o princípio constitucional da prossecução do interesse público e da continuidade do serviço público*”. A este respeito, merecem relevo as alegações que se passam a expor de forma sintetizada:

- O termo “*vacatura*” pretende designar o “*estado do que se encontra vago*”, ou o “*tempo durante o qual um emprego, ofício, encargo ou dignidade está vacante*”, motivo pelo qual o elemento literal da norma interpretada indica que existe vacatura, e, por isso, que se encontra legitimado o recurso ao regime de substituição, “*sempre que esse lugar esteja previsto no mapa de pessoal e se encontre vago e por preencher, seja por força de nunca ter sido provido até à data, seja por o seu anterior titular ter cessado funções*”;
- Apelando a uma interpretação teleológica, conforme o espírito legislativo, e atendendo ao princípio da continuidade dos serviços, afirma-se que “*ao instituir a possibilidade de designação e[m] regime de substituição o legislador procurou salvaguardar a continuidade do serviço público e evitar quebras nessa mesma continuidade*”, necessidade que se verifica tanto “*quando o lugar está vago ab initio como quando passou a estar vago por o seu titular ter cessado funções*”; e
- Por fim, relembra-se que a possibilidade de ocupar transitoriamente os cargos através do recurso ao regime de substituição se faz sentir com maior acuidade, precisamente, quando existe a criação de novos cargos, nomeadamente em virtude de reestruturações dos serviços.

Análise

83. Preliminarmente, há a reconhecer que estamos diante de uma questão que tem convocado, num passado recente, divergências interpretativas, tanto doutrinárias como jurisprudenciais, em grande medida devidas ao facto de a letra da lei se prestar a entendimentos divergentes.
84. Sublinhe-se, ainda, como já em momento anterior se havia indiciado, que apesar da prévia afirmação de duas distintas infrações financeiras, sempre preponderou a segunda das

infrações identificadas no relato, resultante da perpetuação do recurso ao regime de substituição para ocupação de cargos dirigentes em ultrapassagem do prazo perentório legalmente estabelecido.

85. Releva atentar ao recentemente publicitado Acórdão da 3.^a Secção do TdC n.º 33/2023, de 05.12.2023, no qual se firmou que “[o] conceito de *vacatura do 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*”, revogando sentença que adotava a interpretação anteriormente perfilhada na presente ARF.
86. Tendo em conta o exposto, conclui-se, quanto à questão que por ora nos ocupa, pela necessidade de alterar o conteúdo da presente ARF, em conformidade com o mencionado Acórdão, no qual, de resto, encontram amparo alguns dos argumentos avançados pelo respondente, deixando de se pugnar pela imputação de responsabilidade financeira sancionatória no que respeita à inobservância do artigo 27.º, n.º 1, do EPD.

6.3. Da abertura do procedimento concursal no prazo de 90 dias e consequente manutenção do regime de substituição

87. Depois de demonstrar os motivos pelos quais considera que o artigo 27.º, n.º 1, do EPD, deve ser interpretado como admitindo o recurso ao regime de substituição para preenchimento de cargos dirigentes que nunca antes hajam sido providos, prossegue o respondente contraditando a interpretação dada em sede de relato ao artigo 27.º, n.º 3, do EPD, em particular, discordando do entendimento segundo o qual o procedimento tendente ao regular provimento de um cargo apenas se encontra “*em curso*” quando publicado no DR e na BEP.

Alegações

88. Enceta por avançar que a imputação de responsabilidades realizada em sede de relato pretende imputar ao PCM atos “*que não dependem dele e sobre os quais não tem qualquer poder*”, avançando em favor de tal interpretação as considerações que se passam sinteticamente a expor:

- O procedimento tendente ao regular provimento do cargo não pode considerar-se em curso apenas quando o respetivo aviso de abertura é publicado no DR, mas sim quando “*o dirigente máximo do serviço toma a decisão de abrir o concurso*”, ou, pelo menos, “*no dia em que a Câmara Municipal propõe e a Assembleia Municipal aprova a proposta*”⁵⁰;
- Isto porque a publicação se insere na fase “*integrativa da eficácia*”, que tem lugar após a “*fase constitutiva*”, sendo que aquela primeira é “*uma mera condição de eficácia de uma realidade ou acto anterior*”;
- A consulta do artigo 21.º da Lei n.º 2/2004, permite perceber que a publicação do procedimento em DR é necessariamente precedida de um vasto conjunto de atos, “*desde a decisão de recrutar até à definição do perfil pretendido, passando pela definição da composição do júri e pela fixação dos critérios de avaliação*”;
- Nos termos desta interpretação, e apelando aos dois quadros anexos ao contraditório, pugna-se pelo reconhecimento do cumprimento do prazo de 90 dias, estabelecido pelo artigo 27.º, n.º 3, do EPD, na medida em que as anteditas deliberações tiveram lugar antes de transcorrido tal prazo;
- Acrescenta ainda que inexistente controlo relativamente às datas em que o DR publicita os avisos, o que considera demonstrar que não pode ser esse o marco para se considerar um procedimento em curso, porque tal estaria já fora da sua disponibilidade;
- Por fim, informa que o concurso para o cargo de dirigente da unidade orgânica Administrativa e Recursos Humanos foi publicado no DR a 04.10.2022⁵¹, tendo o despacho de designação em substituição produzido efeitos a 01.07.2022, e o concurso sido aberto a 19.09.2022, através de deliberação camarária, aprovada pela AM a 30.09.2022, motivo pelo qual, também a este respeito se encontra cumprido o prazo de 90 dias.

⁵⁰ A este propósito junta-se um complemento aos quadros elaborados no âmbito da presente ARF, com a datação das deliberações da CM e da AM, respeitantes aos procedimentos concursais tendentes ao provimento dos cargos que vinham sendo exercidos em regime de substituição, motivo pelo qual foram tais informações adicionadas aos quadros 1 e 2, *supra*.

⁵¹ Existiu, cremos, um lapso por parte do respondente na indicação do dia em que o aviso foi publicado em DR, motivo pelo qual a informação foi corrigida e adicionada ao quadro 2.

89. No contraditório pessoal, e em sentido coincidente, esclarece o visado que sempre lhe haviam dado conhecimento de que os concursos públicos deveriam ser “*promovidos e aprovados os inícios dos respetivos procedimentos dentro do prazo máximo de 90 dias após a designação de alguém em regime de substituição*”, acrescentando que sempre deu cumprimento a tal exigência, “*levando nesse prazo de 90 dias, à Reunião da Câmara Municipal, que sempre aprovou o início dos procedimentos dentro dos 90 dias, [remetendo] a aprovação dos respetivos Júris dos concursos para deliberação da Assembleia Municipal, e a partir daí os processos ficam em exclusivo na alçada da total independência do Júri, aguardando o Presidente da Câmara pelo terminus do mesmo procedimento*”.

Análise

90. No que respeita à segunda divergência interpretativa, mantém-se aquele que foi o entendimento firmado em sede de relato, segundo o qual o procedimento tendente ao regular provimento do cargo apenas se considera **em curso** quando publicado no DR e na BEP.
91. A manutenção da interpretação anteriormente adotada é sustentada nos seguintes fundamentos:
- Aceitar-se que qualquer ato interno, eventualmente tendente à abertura de um procedimento concursal, como seja a deliberação da CM, é apto a obstar ao funcionamento do prazo perentório de 90 dias, significaria esvaziar de sentido e eficácia a norma em apreço, permitindo perpetuar indefinidamente um regime que se quer pontual e transitório;
 - Não se desconsidera a relativa celeridade com que, em alguns casos, a CM aprovou a abertura dos concursos públicos em referência, ocorrendo, no entanto, que estas diligências preliminares não são bastantes para considerar o procedimento “*em curso*”, não existindo ainda procedimento com contornos definidos, encontrando-se a sua eventualidade na mera disponibilidade municipal, imune a qualquer sindicância externa;
 - Interpretação contrária tornaria o comando legal inoperante, não podendo ter sido esse o escopo legislativo;

- A este propósito, relembrem-se as considerações tecidas no Relatório do TdC n.º 9/2020 – 2.ª secção, no qual se pode ler que *“as iniciativas, reuniões e quaisquer outras diligências, antes da abertura do procedimento, são atos preparatórios tendentes ao seu início, sendo que só depois de aberto o procedimento concursal se inicia e se pode dizer que está em curso”*;
 - Por esse motivo tendemos para a afirmação segundo a qual, encontrando-se o entendimento seguido pelo TdC a respeito da interpretação do artigo 27.º, n.º 3, do EPD, acessível a quem o queira consultar, o visado não o poderia legitimamente desconhecer;
 - Não pode o PCM, após a deliberação camarária, querer eximir-se de promover o célere andamento das demais diligências necessárias até ao lançamento efetivo do concurso, escudando-se na afirmação de que já não se encontra na sua disponibilidade a tramitação subsequente. Pelo contrário, enquanto dirigente máximo, tem o ónus de promover a celeridade dos atos que, tendo em vista o cumprimento dos prazos legais, se revelem prioritários.
92. Neste sentido veja-se a recente Sentença da 3.ª Secção do TdC n.º 24/2023, remetida em sede de contraditório pelo respondente, na qual se pode ler que *“o procedimento concursal em causa apenas se iniciou com a publicação de abertura do concurso em 17.09.2019. Recorde-se que este procedimento concursal urgente, como decorre da lei e tendo em conta as suas finalidades (...) inicia-se exatamente pela publicação de anúncio, na medida em que só neste momento está em causa a sua repercussão para o exterior (...). A proposta de abertura e nomeação do juízo ocorrida em abril de 2018, que não é mais do que um ato interno que faz agir apenas os serviços, sem qualquer eficácia externa”*.
93. Em todo o caso, e não abdicando do entendimento que se acaba de expor, frise-se que o acolhimento da interpretação do respondente não seria apto a afastar a ilicitude da factualidade relatada, posto que a respeito de alguns dos cargos relatados, a própria deliberação da CM teve lugar depois de ultrapassado o 90.º dia contado da vacatura do lugar.

94. Veja-se, a título exemplificativo, as datações correspondentes aos cargos identificados com os números de ordem 3, 5, 7 e 8 do Quadro 1⁵².
95. Tal ultrapassagem parece resultar de um incorreto entendimento a respeito de qual a data que deve marcar o início da contagem do prazo de 90 dias. O n.º 3, do artigo 27.º, do EPD, dispõe que “[a] substituição cessa (...) passados 90 dias **sobre a data da vacatura do lugar**, salvo se estiver em curso procedimento tendente à designação de novo titular”, pelo que não restam dúvidas que o cálculo do prazo de 90 dias tem início no dia em que o cargo deixe de estar ocupado, ou porque cessou funções o anterior titular, ou porque entrou em vigor a alteração à estrutura orgânica, que cria cargos novos e, por isso, desocupados.
96. Carece de amparo legal o entendimento segundo o qual o mencionado prazo diz respeito ao período após o qual se nomeia, pela primeira vez, um dirigente em regime de substituição, não sendo essa uma interpretação compreensível diante da clareza legislativa.
97. No que respeita à alegação identificada no último tópico do ponto 88, cremos que o respondente quis afirmar que o concurso público foi publicado no DR a 04.10.2023, como se comprova com a análise do Aviso n.º 19165/2023, motivo pelo qual tal informação foi adicionada ao Quadro 2, *supra*.

6.4. Da inexistência de culpa

Alegações

98. Por fim, expõe o respondente as razões pelas quais considera inexistir culpa na prática dos factos relatados, lembrando que a responsabilidade financeira sancionatória exige, nos termos do artigo 65.º, n.ºs 4 e 5, da LOPTC, a verificação da existência de culpa, pelo que, mesmo que se considerassem violadas as normas acima relatadas, sempre inexistiria a possibilidade de responsabilização, por não ser possível dirigir-se-lhe um juízo de censura. Sinteticamente, destacam-se as seguintes alegações:

⁵² Não se ignorando a existência da correção aos artigos 18.º, 19.º e 20.º da Estrutura Orgânica do MS, que apenas altera o grau de alguns cargos anteriormente criados, aqueles que agora se identificam não sofreram qualquer alteração, mantendo-se, por isso, com o seu conteúdo originário, atribuído pela alteração de 2018.

- a. O demandado não é jurista, acrescentando em exercício de contraditório pessoal que tem pautado a sua conduta pelo cumprimento da lei, cumprindo as indicações dos serviços ou socorrendo-se de apoio jurídico externo, ou ainda, *“no limite observando a prática corrente dos outros Municípios a nível nacional”*;
- b. Os serviços municipais nunca emitiram parecer no sentido da ilegalidade da designação em regime de substituição para ocupação de cargos dirigentes recém-criados, mas sim, e pelo contrário, *“sempre informaram que o regime de substituição poderia legalmente ser utilizado sempre que o lugar estivesse vago, independentemente de anteriormente ter sido ou não alguma vez preenchido”*;
- c. Para além disso, é essa a posição manifestada pela CCDR-Centro, bem como pela Associação Nacional de Municípios, e que se revela uma prática corrente na generalidade das autarquias; e
- d. Precisamente por isso, o visado, durante o período considerado, alega não ter tido qualquer razão para duvidar da legalidade das nomeações em regime de substituição, considerando não poder ser censurada a sua atuação, por inexistência de culpa, afirmando que, mesmo que assim não se entendesse, o grau de culpa deveria dar lugar à relevação da responsabilidade nos termos do artigo 65.º, n.ºs 7, 8 e 9, da LOPTC.

Análise

99. As alegações do visado a respeito da (in)verificação do requisito da culpa remetem-se à invocada infração por nomeação de dirigentes em regime de substituição para cargos que anteriormente não hajam sido regularmente providos.
100. Tendo-se acolhido o entendimento do respondente segundo o qual o artigo 27.º, n.º 1, do EDP, permite o recurso ao regime de substituição para ocupação de cargos criados *ex novo*, deixa de ser necessária a aferição da culpa no que respeita à violação da citada norma.
101. Não invoca o respondente, no entanto, a inexistência de culpa no que respeita à ultrapassagem do prazo estabelecido pelo artigo 27.º, n.º 3, do EPD.

102. Não constituindo os relatórios de auditoria sede própria para aferição da culpa dos autores de eventuais infrações financeiras, por ora apenas podemos cogitar a verificação de indícios da sua existência, indícios esses que em momento futuro e meramente eventual poderão vir a ganhar consistência bastante para sustentar a efetivação de responsabilidades financeiras.
103. Em todo o caso, diga-se que o facto de o visado não ser jurista não o desonera do cumprimento das normas legais aplicáveis, tanto mais quando se constata que o artigo 27.º, n.º 3, do EPD, se trata de uma norma de conteúdo evidente, que prescinde de exercícios interpretativos.
104. Assumindo a função de PCM, assume o compromisso de adoção de um grau de diligência elevado, que não resulta evidenciado na factualidade relatada.

6.5. Conclusão

105. A conduta acima descrita havia sido reputada, no relato de auditoria, como duplamente ilegal: ora por violação do artigo 27.º, n.º 1, do EPD, que disciplina a legitimidade de recurso ao regime da nomeação em substituição; ora por ultrapassagem do prazo máximo de admissibilidade de recurso a tal regime, legalmente estabelecido no n.º 3 do citado preceito.
106. No contraditório remetido ao TdC o respondente expõe os fundamentos pelos quais discorda da interpretação dada a cada uma das normas, tendo sido acolhido o entendimento por si manifestado a respeito do artigo 27.º, n.º 1, do EPD, motivo pelo qual, do presente relatório, foram expurgadas as referências à anteriormente invocada ilegalidade.
107. Não obstante, e em coerência com o que anteriormente se tinha asseverado, os factos relatados sempre seriam ilegais por ultrapassagem do prazo estabelecido pelo artigo 27.º, n.º 3, do EPD, não sendo de acolher a este respeito a interpretação exposta pelo respondente em exercício do direito ao contraditório.
108. São ainda avançadas pelo respondente as razões pelas quais considera inexistir culpa, não sendo estas, no entanto, de molde a formar a convicção segundo a qual se “*evidencia suficientemente*” que a ilegalidade apenas lhe pode ser imputada a título negligente.

VII. CONCLUSÕES

109. Assim, e concluindo:
110. Na origem da presente auditoria encontra-se uma denúncia anónima remetida ao TdC, dando conta de factos relacionados com a nomeação de titulares de cargos de direção intermédia do Município de Soure em regime de substituição.
111. Tendo sido afirmada, em momento anterior, a ilegalidade dos despachos da autoria do PCM, analisados no âmbito da presente ARF, que nomeiam dirigentes em regime de substituição para cargos nunca antes providos, por inobservância do artigo 27.º, n.º 1, do EPD, depois de analisado o contraditório, apelando a uma mudança de abordagem percecionada em decisões recentes deste Tribunal, e dando o devido relevo à preponderância que a segunda das infrações relatadas detém sobre a primeira, foram acolhidos os argumentos do visado, expurgando-se do relatório os elementos tendentes a uma futura imputação de responsabilidade financeira em consequência da violação da referida norma.
112. Não obstante, na medida em que os referidos dirigentes permaneceram nos cargos, em regime de substituição, por um prazo superior aos noventa (90) dias legalmente previstos, em afronta ao carácter excecional e temporário que o legislador quis imprimir ao regime de substituição no artigo 27.º, n.º 3, do EPD, e não sendo de acolher os argumentos avançados pelo respondente a este respeito, permanece a convicção da ilegalidade dos despachos relatados, que nomeiam ou prorrogam nomeações para além do prazo legalmente estabelecido.
113. Tal factualidade dá ainda lugar a uma desconformidade legal mais ampla, se se atentar ao facto de, sendo ilegais as nomeações, também o serem os processamentos dos vencimentos efetuados em favor dos nomeados, nos termos dos artigos 52.º, n.º 3, alínea a), da LEO, e 5.º, n.º 5 da LCPA, na medida em que o facto gerador da obrigação não respeita as normas legais vinculativas.
114. Tais infrações encontram-se previstas no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l), da LOPTC, sendo suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória, tendo como responsável

eventual o PCM, na medida em que é da sua competência decidir dos assuntos relativos à gestão e direção dos recursos humanos afetos aos serviços municipais.

VIII. EMOLUMENTOS

115. Ao abrigo do regime jurídico dos emolumentos do TdC, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, sucessivamente alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 04 de abril, serão cobrados emolumentos ao Município de Soure pelos serviços prestados no âmbito desta ARF, no valor de cinco mil quatrocentos e setenta e três euros, e noventa e oito cêntimos (€5.473,98).

IX. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

116. Ao abrigo do artigo 136.º, n.º 1, do RTC, foi enviado ao MP o projeto de Relatório, tendo sido emitido parecer ao abrigo do artigo 29.º, n.º 5, da LOPTC, no qual se concluiu que *“[n]o PR são evidenciados (...) factos e situações suscetíveis de, em abstrato, poderem configurar irregularidades passíveis de integrar infrações financeiras que, como aí se refere, originam responsabilidade financeira sancionatória para o seu autor. Estas situações estão corretamente caracterizadas do ponto de vista formal e legal, pelo que se concorda com as conclusões do PR acima referidas e se reserva para momento posterior oportuno, uma análise mais aprofundada às circunstâncias factuais, legais, objetivas e subjetivas da situação indiciada para verificar se estão reunidos todos os pressupostos que determinem ou possibilitem a efetivação da responsabilidade financeira do indigitado responsável”*.

X. DECISÃO

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

1. Aprovar o presente Relatório de Apuramento de Responsabilidade Financeira.
2. Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Soure em cinco mil quatrocentos e setenta e três euros, e noventa e oito cêntimos (€5.473,98), ao abrigo do n.º 1, do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 139/99, de 28.08, e n.º 3-B/2000, de 04.04.
3. Remeter cópia deste Relatório:
 - 3.1 Ao Senhor Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território;
 - 3.2 Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Soure, visado na presente ARF.
4. Remeter cópia ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do artigo 57.º da LOPTC.
5. Após as comunicações e notificações necessárias, publicar o relatório na página da Internet do Tribunal de Contas, salvaguardando os dados pessoais nele contidos.

Tribunal de Contas, 09 de fevereiro de 2024

A Juíza Conselheira Relatora

(Maria dos Anjos Capote)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos

(Helena Abreu Lopes)

(José Manuel Quelhas)

Anexo - Mapa das Responsabilidades Financeiras

Pontos do Relatório	Descrição dos Factos	Normas Violadas	Valores	Responsáveis	Apuramento de Responsabilidade Financeira	
					Reintegratória:	Sancionatória:
Pontos III e 4.2. <i>supra</i> .	Nomeação de dirigentes em regime de substituição em ultrapassagem do prazo máximo durante o qual o legislador atribui legitimidade de recurso a tal regime.	Artigos 20.º e 27.º do EPD; Artigo 12.º do EPDCM; Artigo 52.º, n.º 3, alínea a) da LEO; e Artigo 5.º, n.º 5 da LCPA.	Artigo 65.º, n.º 2 da LOPTC.	Mário Jorge da Costa Rodrigues Nunes, PCM.	n.a.	Artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l), da LOPTC.