

**PARECER:**

**DESPACHO:**

À consideração do  
Sr. Inspector-Geral, com  
o meu acordo.

O Subinspector-Geral

Mário Tavares da Silva  
2012.10.08

Concordo. À consideração do  
Sr. Sub Inspector-Geral (CAIA)  
proporndo o encaminhamento  
a S. E. S., o Senhor  
Secretário de Estado do  
Orçamento (com anexos  
1, 2 e 3)

Manuela Garrido 2012.09.21

MANUELA GARRIDO  
Inspeção de Finanças Diretor

Concordo  
À consideração de S. E. S. o Secretário de  
Estado do Orçamento, remetendo a Parecer  
a S. E. S. o Secretário de Estado de Administração  
Local e Reforma Administrativa.

22.10.2012

JOSE MARIA LEITE MARTINS  
Inspector-Geral

Relatório Nº 1297/2012

Processo nº 2012/172/B1/770

INSPEÇÃO ORDINÁRIA AO MUNICÍPIO DE CABECEIRAS DE BASTO

SUMÁRIO EXECUTIVO



<p>Tendo em conta as evidências obtidas (<b>vd. Anexo 1</b>), a análise e avaliação das mesmas e os resultados do procedimento de contraditório (<b>vd. Anexos 2 e 3</b>), as principais conclusões desta auditoria, que abrangeu o biénio 2010/2011, são em síntese, as seguintes:</p>	
<p><b>1. Cumprimento, em geral, das regras procedimentais aplicáveis em matéria de recrutamento/seleção para constituição de relações jurídicas de emprego público</b>, previstas na Lei 12-A/2008, de 27/fev, com as adaptações constantes do Decreto-Lei nº 209/2009, de 3/set e da Portaria 83-A/2009, de 22/jan, tendo a generalidade dos procedimentos ocorrido antes da entrada em vigor da Lei nº 3-B/2010, de 28/abr, bem como da Lei 12-A/2010, de 30/jun.</p>	
<p><b>2. Não obstante, constataram-se, em alguns processos, deficiências quanto à adoção dos procedimentos de seleção obrigatórios bem como na formulação e correção das provas teóricas.</b></p>	<p><b>Não observância do quadro legal em vigor, em alguns procedimentos de recrutamento com vista ao estabelecimento de relações jurídicas de emprego público</b></p>
<p><b>3. No procedimento concursal comum para contratação de 7 técnicos superiores (concurso D) – aviso publicado no DR, 2ª série, nº 69, de 9/abr restringiu-se o âmbito de recrutamento aos detentores de uma licenciatura específica (Filosofia) não conexas/adequadas nem próximas com o lugar e funções que se visava preencher/suprir, considerando-se assim que o procedimento enferma do vício de desvio de poder. Está em causa também, o conteúdo essencial do direito de livre acesso à função pública em condições de igualdade</b> (artº 47º, nº2 da CRP, aplicável diretamente por força do artº 18º do texto constitucional).</p>	<p><b>Não observância do quadro legal em vigor, em alguns procedimentos de recrutamento com vista ao estabelecimento de relações jurídicas de emprego público</b></p>
<p><b>4. No procedimento concursal comum para preenchimento de 3 postos de trabalho na categoria de assistente operacional (referências A e B) – aviso publicado no DR, 2ª série, nº 198, de 12/out restringiu-se o âmbito de recrutamento aos detentores de uma relação de emprego público prévia e concretamente identificada, ficando limitada a admissão ao concurso exclusivamente a um grupo concreto e restrito de candidatos (apenas aos três candidatos admitidos e contratados), pelo que se considera-se existir ilegalidade no procedimento por</b></p>	<p><b>Não observância do quadro legal em vigor, em alguns procedimentos de recrutamento com vista ao estabelecimento de relações jurídicas de emprego público</b></p>



<p>desconformidade com o disposto na Lei nº 12-A/2008, de 27/fev, artº 6º e na Portaria nº 83-A/2009, de 22/jan, <b>por não ter existido um efetivo concurso, elemento essencial cuja preterição é geradora da nulidade</b> - artº 133º, nº 1 do CPA, estando também em causa o <b>conteúdo essencial do direito de livre acesso à função pública em condições de igualdade</b> (artº 47º, nº2 da CRP, aplicável diretamente por força do artº 18º do texto constitucional.</p>	
<p><b>5. Foi dado cumprimento, de uma forma geral, ao regime legal aplicável quanto aos procedimentos pré contratuais com vista à aquisição de serviços nas modalidades de avença e tarefa</b>, designadamente, às normas do Código dos Contratos Públicos, não sendo os vícios decorrentes das irregularidades verificadas, suscetíveis de gerar a invalidade dos atos/contratos.</p>	<p><b>Incumprimento pontual, do regime legal em matéria de aquisição de serviços nas modalidades de tarefa e avença.</b></p>
<p><b>6.</b> Constataram-se, porém, irregularidades relativamente ao contrato de prestação de serviços jurídicos na modalidade de avença, celebrado com nomeadamente <b>quanto à fundamentação material para o recurso à prestação de serviços na área dos processos de recursos humanos</b> do Município, bem como, quanto a <b>pagamentos de despesas várias não constantes do caderno de encargos e em alguns casos nem sequer na proposta ou no contrato, os quais deveriam, pelo seu caráter permanente, previsível e intrínseco/inseparável da prestação de serviços, ter sido incluídos no caderno de encargos/preço sujeito à concorrência e no valor da adjudicação/contrato.</b></p>	
<p><b>7.</b> As autorizações de acumulação de funções apresentam algumas deficiências e irregularidades, nomeadamente as de <b>não sujeição a renovação nem atualização em função da alteração das circunstâncias que as fundamentaram, mudanças no quadro legal, na sequência da nomeação dos trabalhadores em cargos dirigentes ou da alteração das funções a acumular.</b></p>	<p><b>Deficiências e irregularidades nos procedimentos administrativos de autorização de acumulação de funções por parte dos trabalhadores do Município</b></p>
<p><b>8. No caso, em particular, da autorização de acumulação de funções pela</b> apesar das reservas suscitadas pela conexão e proximidade das funções a acumular bem como pelas inter-relações entre a Câmara Municipal e a associação onde exerce as ditas funções, não foi possível,</p>	

<p>de forma inequívoca e à luz do regime legal, concluir pela ilegalidade e/ou invalidade do despacho de autorização.</p>	
<p><b>9.</b> Tendo sido interposta ação administrativa especial junto do TAF de Braga, peticionando a declaração de nulidade dos atos administrativos de licenciamento e autorização proferidos no âmbito do <b>processo camarário nº 53/2010</b>, considera-se nada mais haver a referir por parte desta Inspeção.</p>	<p><b>Proposta de arquivamento do Processo 30400-1/2011 (queixa apresentada à ex-IGAL)</b></p>
<p><b>10.</b> São nulas as alterações <b>6ª, 7ª, 8ª, 9ª e 10ª à licença de loteamento titulada pelo alvará nº 7/89</b> por constituírem violação dos índices máximos de construção previstos pelo Regulamento do Plano de Urbanização da – artº 31º, nº2, alínea f) – por força do disposto no artº 68º, alínea a) do Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de dez, na redação em vigor à data dos atos administrativos.</p>	<p><b>Invalidez de atos administrativos no âmbito do licenciamento urbanístico (PA-IGAL nº 30400-1/2009)</b></p>
<p><b>11.</b> São igualmente nulas as comunicações prévias nºs <b>13/2010 e 34/2011</b>, com base nos mesmos preceitos legais e regulamentares. Esta última enferma ainda do vício de violação de lei, gerador da sua anulabilidade, por não ter sido garantida a distância mínima entre fachadas posteriores – arts. 59º e 62º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas.</p>	

### QUADRO SÍNTESE DOS RESULTADOS DA AUDITORIA EM QUE SE REGISTRAM DIVERGÊNCIAS

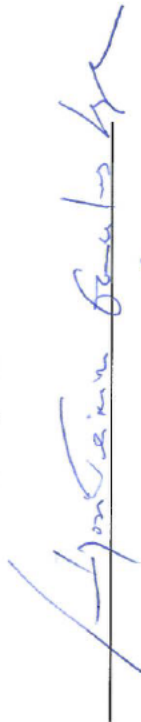
OBSERVAÇÕES/CONCLUSÕES	Refª Item	RECOMENDAÇÕES	Refª Item	POSIÇÃO DA ENTIDADE AUDITADA (Anexo 2)	POSIÇÃO DA IGF (Anexo 3)
<p>Restrição ilegal do âmbito de recrutamento aos detentores de uma licenciatura específica (Filosofia) no âmbito do <i>procedimento concursal comum para contratação de 7 técnicos superiores (curso D)</i>, não sendo essa formação académica conexa/apropriada nem próxima com o lugar e funções que se visava preencher/suprir, considerando-se que a abertura do procedimento enferma assim do vício de <i>desvio de poder</i>.</p> <p>Está em causa também, o <i>conteúdo essencial do direito de livre acesso à função pública em condições de igualdade</i> (artº 47º, nº2 da CRP, aplicável diretamente por força do artº 18º).</p>	<p>Ponto 2.3. do Capítulo I do Anexo 1</p>	<p>Seja dado cumprimento aos normativos legais aplicáveis em matéria de recrutamento e seleção de pessoal, nomeadamente, mediante fundamentação da abertura dos procedimentos e do âmbito de recrutamento e dos requisitos de habilitacionais de admissão de acordo com a lei.</p>	<p>Capítulo V, do Anexo 1</p>	<p>Que a interpretação feita é infundada, pois a CMCB agiu dentro da sua margem de discricionariedade quanto à definição das suas necessidades, sendo precisamente a dimensão curricular do curso de filosofia, transversal aos vários saberes e na riqueza multidisciplinar que residu o interesse público na contratação do trabalhador.</p>	<p>Manutenção da conclusão.</p>
<p>Restrição do âmbito de recrutamento aos detentores de uma relação de emprego público prévia e concretamente identificada, ficando limitada a admissão ao concurso apenas a um grupo concreto e restrito de candidatos (apenas aos três candidatos admitidos) no âmbito do <i>procedimento concursal comum para preenchimento de 3 postos de trabalho na categoria de assistente operacional (referências A e B)</i></p> <p>Em consequência, considera-se existir ilegalidade no procedimento por desconformidade com o disposto na Lei nº 12-A/2008, de 27/fev., artº 6º e na Portaria nº 83-A/2009, de 22/jan., verificando-se, na prática, a</p>	<p>Ponto 2.4. do Capítulo I do Anexo 1</p>			<p>No contraditório a CMCB referiu que não foi levado em conta no relatório (anexo 1) o regime excepcional imposto pelo Ministério da Educação e expressamente aceite pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública para a abertura do procedimento concursal, tendo sido neste contexto de excepcionalidade e nos termos da comunicação da ANMP que se decidiu pela abertura do</p>	<p>Manutenção das conclusões, considerando-se que, não obstante o citado regime de excepcionalidade, nenhum dos despachos, quer de S. Exª o Secretário de</p>

<p>omissão de um efetivo concurso, o qual configura um elemento essencial, cuja preterição é geradora da nulidade - artº 133º, nº 1 do CPA.</p> <p>Está em causa também, o conteúdo essencial do direito de livre acesso à função pública em condições de igualdade (artº 47º, nº2 da CRP, aplicável diretamente por força do artº 18º).</p>				<p>procedimento concursal naqueles moldes. Invoca-se o despacho de S. Exª o Secretário de Estado da Administração Pública, através do qual é autorizada excepcionalmente a manutenção em funções de trabalhadores dos agrupamentos escolares até à conclusão dos procedimentos concursais autorizados por anterior despacho de S. Exª o Ministro de Estado e das Finanças, atendendo ao normal funcionamento das escolas, ao arranque do ano escolar e à salvaguarda do princípio da continuidade do serviço e do interesse público subjacente.</p>	<p>Estado da Administração Pública, quer de S. Exª o Ministro das Finanças e da Administração Pública, permitiu a abertura do procedimento nos termos em que se processou, no referido anexo 1.</p>
<p>Irregularidades relativamente ao contrato de prestação de serviços jurídicos na modalidade de avença, celebrado com</p> <p>, nomeadamente, quanto a:</p> <p>a) à falta de fundamentação material para a necessidade de recurso à prestação de serviços na área dos processos de recursos humanos do Município (tramitação de procedimentos de concurso e demais situações e requerimentos de natureza corrente como progressão na carreira, benefícios sociais, processos individuais dos trabalhadores etc.), uma vez que existe uma unidade orgânica afeta a esse serviço (DAFES);</p> <p>b) ao pagamento de despesas várias à prestadora em causa não constantes do caderno de encargos e em alguns casos, nem sequer na proposta ou no contrato, os quais deveriam, pelo seu caráter</p>	<p>Ponto 3 do Capítulo I do Anexo 1</p>	<p>Que seja dado cumprimento ao regime legal respeitante à aquisição de bens e serviços nas modalidades de tarefa e avença.</p>	<p>Capítulo V do Anexo 1</p>	<p>A CMCB alegou no contraditório que não dispõe de recursos humanos e com conhecimentos para assegurar o tratamento eficaz de todas as situações em matéria de recursos humanos e que seria mais dispendioso manter técnicos especializados.</p> <p>Acrescenta ainda que, da proposta apresentada pelo adjudicatário (a qual faz parte integrante do contrato) ficou consignado que o valor anual e mensal do contrato não incluía despesas judiciais e de deslocamentos estritamente necessárias, integrando, no entender da autarquia, o conceito</p>	<p>Manutenção das conclusões, considerando que não ficou provado que o tratamento das questões administrativas/processuais no âmbito dos recursos humanos se revelaria mais adequado, eficiente e económico com o recurso ao estabelecimento</p>

<p>permanente, previsível e intrínseco/inseparável da prestação de serviços, ter sido incluídos no preço base sujeito à concorrência e no valor da adjudicação.</p>				<p>de despesas judiciais, as deslocações a tribunais, telefonemas, fotocópias e impressões e demais documentos.</p>	<p>de uma relação jurídica de emprego público. Manutenção das conclusões às irregularidades dos pagamentos, atendendo ao disposto no artº 452º do CCP e considerando o carácter regular dos pagamentos em causa, de montantes invariáveis ao longo da execução do contrato.</p>
<p>Nullidade dos atos administrativos de alteração 6ª, 7ª, 8ª, 9ª e 10ª à licença de loteamento titulada pelo alvará nº 7/89 por constituírem violação dos índices máximos de construção previstos pelo Regulamento do Plano de Urbanização - artº 31º, nº2, alínea f) - por força do disposto no artº 68º, alínea a) do Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de dez, na redação em vigor à data dos atos administrativos.</p> <p>Nullidade das comunicações prévias nºs 13/2010 e 34/2011, com base nos mesmos preceitos legais e regulamentares. Esta última enferma ainda do vício de violação de lei, gerador da sua anulabilidade, por não</p>	<p>Ponto 3 do Capítulo III</p>	<p>Não foram feitas formalmente recomendações relativamente a este item. Sugeriu-se, contudo a forma juridicamente plausível para regularização das ilegalidades verificadas, a qual passaria pela declaração de nulidade dos atos e prática de novos atos</p>	<p>Ponto 3 do Capítulo III do Anexo 1, pag. 34</p>	<p>A CMCB informa que irá brevemente praticar todos os atos tendentes à reposição da legalidade dos procedimentos urbanísticos, nomeadamente, através da declaração de nulidade dos despachos que estiveram na origem do deferimento dos processos urbanísticos e que diligenciará no sentido da promoção junto dos particulares de novos procedimentos, uma vez que</p>	<p>Manutenção das conclusões do Anexo 1, considerando que deverá acompanhar-se a situação até à efetiva legalização por parte da autarquia.</p>

ter sido garantida a distância mínima entre fachadas posteriores - arts. 59º e 62º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas.		administrativos, à luz da alteração do PU		as alterações ao Plano de Urbanização, entretanto entradas em vigor, conferiram legalidade superveniente às edificações construídas.
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	-------------------------------------------	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

O inspetor



(Paulo José Lage)