

SUMÁRIO

- 1 Nos processos jurisdicionais de efetivação de responsabilidades financeira, delimitado o objeto pelo pedido e alegação da matéria factual essencial para a sustentação daquele, em matéria de Direito o tribunal aprecia, independentemente das alegações das partes, as questões jurídicas essenciais à luz do que entende ser imposto pela metodologia, princípios e normas jurídicas relevantes.
- 2 Os *congelamentos remuneratórios* foram utilizados durante a X e a XI Legislaturas, na transição das primeiras duas décadas do presente século, para responder à crise das finanças públicas do Estado português que, posteriormente, veio a culminar num pedido, por parte do XVIII Governo Constitucional (durante a XI Legislatura), de ajuda externa que envolveu contratualização de compromissos com as entidades internacionais que prestaram *assistência financeira*, inclusive quanto a *valorizações remuneratórias* de trabalhadores de entes públicos nacionais.
- 3 Proibições de valorizações remuneratórias estatuídas nas leis dos orçamentos de Estado de 2013 a 2016 — pelo artigo 35.º, n.º 1, da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, artigo 39.º, n.º 1, da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, artigo 38.º, n.º 1, da Lei n.º 82-A/2014, de 31 de dezembro, e artigo 18.º, n.º 1, da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, que determinou a vigência em 2016 do precedente — orientadas por um objetivo de controlo da despesa pública e conformadas pelo programa de auxílio financeiro a Portugal estabelecido no «Memorando de Entendimento Sobre as Condicionalidades de Política Económica», acordado, em maio de 2011, entre a República Portuguesa e o Banco Central Europeu, a União Europeia e o Fundo Monetário Internacional, o qual, embora tenha sido assumido durante a XI Legislatura, veio a ser sobretudo executado no âmbito da XII Legislatura, iniciada em 20 de junho de 2011.
- 4 A previsão da norma do artigo 38.º, n.º 1, da Lei n.º 82-A/2014 tinha como objeto *atos que consubstanciem valorizações remuneratórias* e a sua estatuição (em sintonia com as precedentes normas orçamentais) determinava a *proibição* desses *atos*.

- 5 A previsão da norma do n.º 1 do artigo 38.º da Lei n.º 82-A/2014 não abrangia todos os eventos geradores de alteração de situações remuneratórias de pessoas abrangidas pelo âmbito subjetivo da norma, mas apenas atos relativos a certos tipos de mudanças refletidas em posições subjetivas, em particular, estritas alterações de posicionamento remuneratório, progressões, promoções, nomeações ou graduações em categoria ou postos superiores aos detidos, incluindo ascensões no quadro de concursos para categorias superiores de determinada carreira.
- 6 A nomeação para cargos dirigentes em comissão de serviço por tempo determinado, na medida que não seja geradora de quaisquer direitos adquiridos para além do exercício do cargo e se apresente desligada de uma evolução da carreira ou de melhoria remuneratória de um determinado posto ou cargo, não integrava a previsão da norma do n.º 1 do artigo 38.º da Lei n.º 82-A/2014 e, conseqüentemente, não era abrangida pela respetiva estatuição.
- 7 A tese que na interpretação do artigo 38.º, n.º 1, da Lei n.º 82-A/2014 reconhece que os casos dos trabalhadores nomeados em comissão de serviço para novos cargos dirigentes não são abrangidos pela previsão da norma, mas defende, em simultâneo, que por força da norma orçamental o grau da sua melhoria remuneratória se apresenta condicionado compreende um paradoxo: exclui-se uma situação da previsão da norma, mas, em vez de simplesmente não aplicar a norma cuja previsão não se encontra preenchida, o intérprete cria uma estatuição mitigada (moderação de acréscimo remuneratório em detrimento da proibição de aumento de remuneração).
- 8 A norma do n.º 1 do artigo 38.º da Lei n.º 82-A/2014 não regula acréscimos remuneratórios estranhos à sua previsão.
- 9 A regulamentação sobre os níveis dos cargos dirigentes da CP estabelecida pela deliberação n.º 2/2007 implica que:
 - 9.1 O acesso aos cargos dirigentes da CP não se enquadra num conceito amplo de carreira por inexistir uma conexão entre o lugar de origem e o de nomeação, nem entre este e o cargo ou posto subsequente em que o trabalhador venha a ser provido;
 - 9.2 Os níveis dos cargos não integram componentes premiais ou evolutivas (por força do tempo ou de outra razão relacionada com a pessoa do titular), correspondendo apenas a subcategorias de graus diretivos.

- 10 Nesse quadro, a atribuição do nível ao cargo dirigente constitui uma definição da categoria do cargo sustentada num juízo sobre a respetiva «complexidade e responsabilidade» que não pode integrar uma ponderação sobre a pessoa do titular nomeado.
- 11 A previsão da norma do n.º 1 do artigo 38.º da Lei n.º 82-A/2014 pode abranger atos do Conselho de Administração da CP relativos a cargos dirigentes e, conseqüentemente, decisões sobre essas matérias poderiam colidir com a imperatividade da proibição de atos de *valorização remuneratória* e violar a estatuição legal que determina que a norma orçamental prevalece sobre quaisquer outras *normas legais ou convencionais, especiais ou excepcionais, em contrário*.
- 12 Ilustremos com dois casos hipotéticos de atos singulares que violariam de forma direta as normas dos números 1 e 21 do artigo 38.º da Lei n.º 82-A/2014:
 - 12.1 Alteração da tabela dos cargos dirigentes com aumento dos valores constantes nas colunas sobre vencimentos ou despesas de representação;
 - 12.2 Subida do nível de um cargo sem que tivesse ocorrido qualquer alteração do seu enquadramento orgânico e funcional na estrutura dirigente da CP.
- 13 Por outro lado, a interpretação sistemático-teleológica da norma do artigo 38.º, n.º 1, da Lei n.º 82-A/2014 determina, ainda, a proibição de atos suscetíveis de enquadramento na figura da fraude à lei no Direito Civil, isto é, o encadeamento de um conjunto de atos que isoladamente se poderiam apresentar como lícitos, mas globalmente constituem um meio para prosseguir um *resultado final global ilícito*, no caso colidentes com a proibição em análise pelo facto de serem *equivalentes* a atos de *valorização remuneratória* de cargos dirigentes da CP.
- 14 Por exemplo, se o Conselho de Administração da CP, ainda que ao abrigo de uma reforma orgânica global, empreendesse uma redefinição dos níveis de um conjunto de cargos, gerando, por essa via, um aumento da despesa global com os cargos dirigentes, os atos de reclassificação dos níveis, apesar de aparentemente lícitos seriam ilícitos por integrados num esquema que configuraria uma fraude às normas legais imperativas do artigo 38.º, n.ºs 1 e 21, da Lei n.º 82-A/2014 que visam obstar ao aumento de despesa com remunerações.
- 15 No caso *sub judice*, verificou-se uma situação oposta a uma fraude à norma orçamental de proibição de valorizações remuneratórias, já que a redefinição dos níveis de cargos dirigentes constituiu a última etapa de processo de reforma orgânica (desenvolvido entre 2013 e 2016) com extinção e criação de novos cargos sendo gerador de uma redução substancial da despesa global com a remuneração dos cargos dirigentes, resultado coerente com o programa legislativo de controlo da despesa pública e a teleologia da proibição de valorizações remuneratórias.

Secção – 3.^a Secção
Data: 29/10/2021
Processo JRF: 4/2020

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

TRANSITADO EM JULGADO

I. RELATÓRIO

- 1 O Ministério Público (MP) requereu, perante a 3.^a Secção do Tribunal de Contas (TdC), «o julgamento em processo de responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória» de: (1) (1.º Demandado ou D1); (2) (2.^a Demandada ou D2); (3) (3.º Demandado ou D3).
- 2 O exercício da ação pelo MP foi precedido da auditoria n.º 2016/221/MI/632 da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) :
 - 2.1 O procedimento n.º 2016/221/MI/632 da IGF foi determinado por uma solicitação do Gabinete do Secretário de Estado das Infraestruturas ao Secretário de Estado Adjunto do Tesouro e das Finanças e subsequente determinação deste membro do Governo à IGF para essa entidade apurar «a regularidade de acréscimos salariais no âmbito de cargos de direção e chefia» da Comboios de Portugal, EPE (CP).
 - 2.2 No procedimento foi elaborada pela IGF a Informação n.º 2016/1264, a qual foi objeto de contraditório pela CP e pelos ora três demandados que apresentaram nessa sede uma exposição conjunta.
 - 2.3 No fim do procedimento da IGF n.º 2016/221/MI/632, foi produzida a Informação n.º 2017/236, a qual foi objeto de decisão do membro do Governo com vista a remessa à 2.^a Secção do TdC tendo, por despacho do órgão competente dessa Secção, sido encaminhado para o MP — a auditoria constitui volume apenso do presente processo jurisdicional.
- 3 No requerimento inicial (RI) do MP foi pedida a condenação:

«1. Dos 3 Demandados, pela prática de 1 infração sancionatória, sob a forma negligente, cada um, na multa de 25 UC (a que corresponde o montante de€ 2.550,00); 2. Em razão da infração reintegratória descrita, dos 3 Demandados, solidariamente, no pagamento do montante de 191753,82€. Ao aludido montante, acrescem juros moratórios legais que forem devidos até integral pagamento (artigo 59º, n.º 6 da LOPTC).»

- 4 O processo jurisdicional compreendeu as seguintes etapas fundamentais:
- 4.1 Despacho judicial que ordenou a citação dos demandados ao abrigo do artigo 91.º, n.º 1, da LOPTC.
- 4.2 Contestação conjunta dos três demandados que integrou rol de testemunhas e junção de prova documental, com alegação desenvolvida por 309 artigos que culmina nas seguintes conclusões:
- «a) deve a ação ser julgada totalmente improcedente, absolvendo-se os Demandados dos pedidos formulados pelo Ministério Público; ou, se assim não se entender;
 - b) deve a responsabilidade reintegratória dos Demandados ser relevada; ou, se assim não se entender;
 - c) deve a responsabilidade reintegratória dos Demandados ser reduzida, reduzindo-se o montante a devolver (€ 79.089,12);
 - d) deve ainda, em cumulação com os pedidos formulados nas alíneas b) c), ser dispensada a aplicação da multa pedida pelo Ministério Público; ou, se assim não se entender,
 - e) deve a multa ser objeto de atenuação especial, reduzindo-se o seu valor a metade.
 - f) Em qualquer caso, deve o pedido de responsabilidade reintegratória formulado pelo Ministério Público ser julgado improcedente, na parte em que excede o efetivo montante dos pagamentos ocorridos, no valor de € 79.089,12.»
- 4.3 O MP foi notificado da contestação.
- 4.4 Por força de determinação do Tribunal (através de despacho da juíza então titular dos autos), a CP remeteu elementos documentais sobre os quais, antes da audiência de julgamento, as partes tiveram oportunidade de se pronunciar e requerer o que tivessem por pertinente.
- 4.5 No dia designado para a audiência de julgamento, o MP deu entrada de requerimento, «ao abrigo do disposto no n.º 1 do art. 146.º do CPC», no qual «vem requerer que seja corrigido o erro de cálculo constante dos arts. 5 e 17 da PI», pedindo que «onde se lê, como valor global dos pagamentos indevidos, o montante de 191753,82 €, deverá contar o valor de 79089,12 €».
- 4.6 Realizou-se audiência de julgamento com produção de prova pessoal (declarações de parte dos três demandados, duas testemunhas indicadas pelo demandante e duas testemunhas arroladas pelos demandados) e, no final, alegações orais das partes.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 FACTOS PROVADOS

- 5 Tendo por referência a factualidade com relevância para a causa (*infra* §§ 11 a 17), julgam-se provados os seguintes factos:
- 5.1 Em 17-3-2016, o Conselho de Administração (CA) de CP - Comboios de Portugal, EPE (CP) era constituído pelo 1.º Demandado, como Presidente, e pelos 2.º e 3.º demandados como vogais.
- 5.2 O mandato dos 1.º e 2.º Demandados teve início em 22 de fevereiro de 2013 e o mandato do 3.º Demandado teve início em 23 de abril de 2015, tendo os três terminado os respetivos mandatos em 29 de junho de 2017.
- 5.3 Em 2013, o CA da CP sob a presidência pelo 1.º Demandado iniciou um processo de reestruturação da orgânica de cargos dirigentes da CP visando uma reforma gradual com objetivos múltiplos — v.g. melhoria da capacidade operacional, concentração de unidades e chefias, de redução de custos e reforço da fluidez da informação interna —, tendo a reforma sido concretizada, entre 2013 e 2016, com extinção e criação de novos cargos diretivos, bem como nomeação para os cargos da nova orgânica de titulares em regime de comissão de serviço, nomeadamente, através das deliberações do CA n.ºs 5/2013, de 8 de março, 2/2014, de 6 de março, 4/2014, de 10 de abril, e 1/2016, de 28 de janeiro.
- 5.4 Em 2016, ainda vigorava a deliberação n.º 2/2007, de 18 de janeiro, aprovada pelo Conselho de Gerência da CP (órgão a que sucedeu o Conselho de Administração) sobre o exercício dos cargos de direção e chefia da empresa que previa, nomeadamente, o sistema de estabelecimento de níveis dos cargos dirigentes.
- 5.5 Nos pontos 2, 3, 4 e 5 da deliberação n.º 2/2007 estabelecia-se:
- «2. Os cargos de direção e chefia são exercidos em regime de comissão de serviço e isenção de horário de trabalho, na modalidade de não sujeição aos limites máximos dos períodos de trabalho, nos termos das disposições legais e convencionais aplicáveis.
3. No exercício dos cargos de direção e chefia os trabalhadores auferem uma das remunerações constantes da tabela anexa (I Remunerações), que será determinada por deliberação do Conselho de Gerência, no momento da nomeação, atendendo à complexidade e responsabilidade do cargo.
4. As remunerações constantes da tabela anexa já integram o subsídio por isenção de horário de trabalho.
5. O disposto nos n.ºs 3 e 4 não se aplica aos casos em que o trabalhador auferir uma remuneração superior, entendida esta como a soma da retribuição base da categoria profissional que titula com o subsídio de isenção de horário de trabalho.»
- 5.6 Em 2016, a tabela anexa à deliberação n.º 2/2007 (com as atualizações remuneratórias entretanto ocorridas) tinha o seguinte teor:

Cargo (diretores)	Nível	Vencimento	Despesas de representação
Diretor Geral	0	€ 4.864,85	€ 1.024,32
Diretor de direções	1	€ 4.630,50	€ 977,55
	2	€ 4.437,36	€ 919,05
	3	€ 4.174,14	€ 896,77
	4	€ 3.838,17	€ 823,20
	5	€ 3.673,53	€ 720,30
Diretor de departamento	6	€ 3.502,16	€ 612,46
	7	€ 3.269,75	€ 590,29
Cargo (chefia)	Nível	Vencimento	Despesas de representação
Chefe de divisão	8	€ 3.006,48	€ 523,81
	9	€ 2.870,91	€ 416,75
Chefe de Serviço	10	€ 2.745,68	€ 324,29
	11	€ 2.593,08	€ 210,95
	12	€ 2.449,02	€ 128,63
Chefe de Setor	13	€ 2.305,50	€ 83,78
	14	€ 2.088,87	€ 66,89
	15	€ 1.924,23	€ 51,45

- 5.7 Na medida em que a deliberação n.º 2/2007 estabelece que é da competência do Conselho de Administração a determinação do nível dos cargos dirigentes, por referência à «complexidade e responsabilidade do cargo», a opção do CA presidido pelo primeiro demandado foi no sentido de que a deliberação sobre os níveis dos cargos diretivos no âmbito da nova orgânica deveria ocorrer na última etapa do processo gradual de construção dessa estrutura diretiva (*supra* § 5.3), depois de se encontrarem estabilizadas a repartição de competências diretivas e as pirâmides hierárquicas.
- 5.8 No dia 17 de março de 2016, o Conselho de Administração considerou estarem reunidas as condições para definição dos níveis dos novos cargos de direção e chefia gerados pela reforma orgânica de acordo com as regras estabelecidas na deliberação n.º 2/2007.
- 5.9 Os demandados estavam convictos que no caso de nomeações em comissão de serviço para cargos dirigentes com níveis remuneratórios superiores aos dos cargos ou posições de carreira anteriormente ocupados pelos nomeados a lei do orçamento não proibia que os nomeados passassem a auferir a remuneração estabelecida (ao abrigo da deliberação

- n.º 2/2007) para o cargo enquanto se mantivessem nesse exercício, mas, por cautela, entenderam que deviam consultar o gabinete jurídico da empresa dirigido pelo licenciado Interveniente (I)4.
- 5.10 A única questão de legalidade sobre a qual os demandados consideraram ser importante obter informação dos serviços jurídicos era a de saber se, com a aprovação dos níveis dos cargos estabelecidos na reorganização, seria admissível os respetivos titulares passarem a auferir em conformidade com os novos níveis fixados quando superiores às remunerações anteriormente auferidas por essas pessoas, não tendo sido suscitada qualquer questão sobre uma eventual regulação legal dos montantes de eventuais aumentos salariais.
- 5.11 O texto do parecer entregue por escrito, datado de 17-3-2021 e assinado por I4, depois de menção de alguns elementos informativos sobre o conceito legal de «valorização remuneratória», termina assim:
- «5. Ora quando um trabalhador é nomeado para um cargo de direção ou chefia não está abrangido por tal proibição.
Nesta hipótese a sua posição remuneratória será a correspondente à remuneração do cargo para que foi nomeado.
Aliás, em rigor, nesta situação, nem sequer se pode falar de uma “alteração de posicionamento remuneratório”. Pois, do que se trata é simplesmente da atribuição da posição remuneratória prevista na regulamentação da Empresa para o cargo em causa.
6. Em conclusão, somos de parecer que a atribuição de posição remuneratória, de acordo com as regras da Empresa, aquando da nomeação para cargo de direção ou chefia, não está abrangida pela proibição de valorizações remuneratórias, decorrente da LOE para 2015, mantida em vigor pela Lei n.º 159-C/2015.»
- 5.12 Na reunião de 17-3-2016, foi aprovada por unanimidade dos membros do CA a deliberação n.º 2/2016, com o seguinte teor:
- «1. Extinguir o Gabinete Jurídico (GJ) e exonerar o respetivo Responsável.
2. Aprovar a Direção Jurídica (DJR), que lhe sucede na organização de 1º Nível da CP, bem como aprovar a respetiva estrutura orgânica Interna constante do Anexo I e a Missão e Atribuições /Principais Atividades deste Órgão, constante do Anexo II.
3. Nomear o Sr. Dr. I4 como Responsável de 1.º Nível da DJR, em regime de comissão de serviço e isenção de horário de trabalho.
4. Nomear a Sra. Dra. I5 como Responsável da Delegação Norte (NDJR) da DJR, em regime de comissão de serviço e isenção de horário de trabalho.
O ora deliberado produz efeitos a 1 de março de 2016.»
- 5.13 Essa deliberação foi acompanhada de dois anexos relativos, respetivamente, «ao organograma da DJR» e à «Missão e Atribuições/ Principais atividades da DJR».
- 5.14 Na mesma reunião de 17-3-2016, de acordo com o que consta dos n.ºs 2 e 3 da ata n.º 2061, o CA da CP deliberou, ainda, por unanimidade:

«2. Enquadramento remuneratório dos cargos de chefia do Sr. Dr. I4 a e da Sr.^a, Dra. I5

o Conselho de Administração deliberou aprovar o enquadramento remuneratório do cargo de chefia do Sr. Dr. I4 como Responsável de 1.º Nível da Direção Jurídica (DJR), atribuindo-lhe o nível remuneratório N2, e da Sra. Dra. I5, como Responsável da Delegação Norte da DRJ, atribuindo-lhe o nível remuneratório N6, com efeitos a partir de 1 de março p.p..

3. Processo de reestruturação organizativa da CP - Definição do quadro remuneratório das Chefias

O Conselho de Administração deliberou, de acordo com quadro remuneratório vigente na Empresa para o exercício de cargos de Direção e Chefia, definir os níveis remuneratórios das seguintes Chefias, anteriormente nomeadas, que não foi feito na altura atentos os constrangimentos interpretativos agora aclarados e que, assim, ultrapassada essa etapa transitória, permite agora retomar o processo da reestruturação organizativa da Empresa, iniciado pela Deliberação n.º 2/2014, de 6 de março, nos seguintes termos:

- Sr. Eng. I6, Autoridade de Segurança da Exploração - N3;
- Sra. Dra. I7, Secretária-Geral - N3;
- Sr. Dr. I8, Gabinete de Relações Internacionais - N3;
- Sr. Dr. I9, Direção de Planeamento e Controlo de Atividade - N2;
- Sra. Dra. I10, Direção de Recursos Humanos - N2;
- Sra. Dra. I11, Direção Financeira - N2;
- Sra. Dra. I12, Direção de Marketing e Publicidade - N2;
- Sra. Eng. I13, Direção de Segurança e Coordenação - N2;
- Sr. Eng. I14, Direção de Gestão da Frota Operacional/Direção-Geral de Produção e Negócio - N2;
- Sr. Dr. I15, Operações/Direção-Geral de Produção e Negócio - N2;
- Sra. Dra. I16, Comercial/Direção-Geral de Produção e Negócio - N3;
- Sra. Dra. I17, Apoio à Gestão/Direção-Geral de Produção e Negócio - N3;
- Sr. Dr. I18, Longo Curso e Regional/Direção-Geral de Produção e Negócio - N2;
- Sra. Dra. I19, Urbanos Lisboa/Direção-Geral de Produção e Negócio - N3.

Nos demais casos de Chefias de 1º Nível, já enquadradas no quadro remuneratório vigente na Empresa neste domínio, mantêm-se os respetivos níveis remuneratórios atribuídos como titular do cargo dirigente e de chefia.

O Conselho de Administração deliberou ainda que, no caso do presente ajustamento dos níveis remuneratórios, é derogado o disposto nos n.ºs 5 e 6 do Regime do Exercício de Cargos de Direção e Chefia, aprovado pela Deliberação n.º 2/2007, de 18 de janeiro, passando o trabalhador enquanto titular do cargo dirigente e de chefia a poder apenas auferir ou o valor correspondente à soma da remuneração do Nível atribuído com o correspondente valor das despesas de representação ou o relativo à soma da retribuição base da sua categoria profissional com o subsídio de isenção de horário de trabalho.

O ora deliberado produz efeitos a 1 de março de 2016.»

- 5.15 Os demandados na sua deliberação entenderam que no exercício da sua competência ao abrigo do ponto n.º 3 da deliberação n.º 2/2007 sobre a definição do nível de cada cargo dirigente da nova estrutura seria infundado atender à anterior remuneração do específico trabalhador nomeado para cada cargo.

5.16 As deliberações sobre os níveis dos cargos dirigentes (§ 5.14) tiveram por base a avaliação do CA sobre a «complexidade e responsabilidade» dos concretos cargos, tendo sido, nomeadamente, relevado:

a) Na classificação do cargo de Diretor da Direção Financeira com o N2, a circunstância de a (nova) Direção Financeira resultar da fusão entre a anterior Direção Financeira e a Direção de Contabilidade e Património, ambas dirigidas por diretores diferentes, o que significa que passou a abranger as funções e competências anteriormente distribuídas por duas direções e, ainda, novas competências decorrentes da requalificação da CP como Entidade Pública Reclassificada, o que implicou a adoção de uma série de novos e diferentes procedimentos em matéria financeira.

b) Na classificação do cargo de Diretor da Direção de Marketing e Publicidade com o N2, a circunstância de ser uma nova direção criada para prosseguimento de um dos principais objetivos estratégicos do CA (inverter a tendência decrescente do número de passageiros) e de essa direção ter passado a integrar as competências do Gabinete de Provedor do Cliente, que foi extinto e era anteriormente liderado por um diretor-geral com remuneração de nível N1.

c) Quanto à Direção Geral de Produção e Negócio que integrou as anteriormente existentes três unidades de negócio (CP Porto, CP Lisboa e CP Longo Curso e Regional, sendo cada uma delas anteriormente dirigida por uma Direção Executiva composta por três diretores, um dos quais coordenador):

(i) Na classificação do cargo de Diretor da Direção de Operações com o N2, a responsabilidade, importância e complexidade da função que compreende a gestão de todo o pessoal circulante (maquinistas e operadores de revisão e venda), passando a acumular o que anteriormente estava disperso por três unidades de negócio;

(ii) Na classificação do cargo de Diretor da Direção Geral de Produção e Negócio com o N2, a circunstância de ter na sua dependência a Direção de Gestão da Frota Operacional e a seu cargo a contratualização e a gestão de utilização de todo o material circulante ativo, bem como toda a atividade ligada à manutenção e modernização do material circulante;

- (iii) Na classificação do cargo de Diretor da Direção dos Serviços de Longo Curso e Regional com o N2, o facto de esse nível ser o atribuído aos diretores de 1.º nível, bem como a relevância estratégica da posição, por causa da necessidade de valorização dos serviços, com foco no cliente, e o seu peso relativo (cerca de metade) na receita da CP no período em causa;
- (iv) Na classificação do cargo de Diretor da Direção de Apoio à Gestão da Direção Geral de Produção e Negócio com o N3, a circunstância de ter sido criada no âmbito da nova Direção Geral para agregar as três estruturas de apoio das anteriores unidades de negócio (isto é, passou a compreender as competências repartidas por 3 direções da anterior estrutura).
- d) Na classificação do cargo de Diretor da Direção de Segurança e Coordenação com o N2, o facto de essa direção ter resultado da fusão do Gabinete de Proteção e Segurança e da Direção de Segurança e Coordenação Técnica, cada um liderado por um diretor diferente, passando a nova direção a estar sob a responsabilidade de um único diretor, que, além de absorver as competências dos anteriores gabinete e direção tem de assegurar a gestão da energia para tração (o nível da antiga Direção de Segurança e Coordenação Técnica também era N2 apesar de compreender menos competências e funções).
- e) Na classificação do cargo de Diretor da Direção do Gabinete de Relações Internacionais com o N3, a circunstância de ser uma nova estrutura da empresa e a adveniente relevância da legislação europeia e das relações internacionais com as redes, nomeadamente ao nível da interoperabilidade, tendo a fixação do N3 advindo de um juízo do CA sobre equivalência com outros departamentos com o mesmo N3 (como o Gabinete de Auditoria Interna, Qualidade e Ambiente, o Gabinete de Comunicação Institucional e a Secretaria Geral).
- f) Na classificação do cargo de Diretor da Direção de Planeamento e Controlo da Atividade com o N2, o facto de acumular as competências do Gabinete de Gestão de Empresas Participadas (que foi extinto), competências decorrentes da requalificação da CP como Entidade Pública Reclassificada, e de um juízo do CA sobre a equivalência em relação a outras direções com N2.
- g) Na classificação do cargo de Diretor da Direção de Recursos Humanos com o N2, em consequência das novas funções e competências que essa entidade passou a

compreender e de integrar o Gabinete de Relações Laborais que anteriormente era autónomo;

h) Na classificação do cargo de Diretor da nova Direção Jurídica com o N3, uma opção do CA sobre o respetivo enquadramento na orgânica da empresa (foi o resultado de extinção do Gabinete Jurídico), nomeadamente, a existência de uma nova estrutura (a Delegação Norte) na sua dependência e a responsabilidade de assessoria jurídica quanto a matérias apreciadas pelos órgãos sociais de empresas participadas.

i) Na classificação do cargo de Diretor da Direção da Delegação Norte da Direção Jurídica com o N6, de um juízo do CA sobre a responsabilidade, competências e funções dessa nova entidade na estrutura da empresa.

5.17 Por força do deliberado pelo CA da CP em 17-3-2016 sobre os cargos para que foram nomeados, os dirigentes I11 (Diretora da Direção Financeira), I12 (Diretora da Direção de Marketing e Publicidade), I15 (Diretor da Direção de Operações), I13 (Diretora da Direção de Segurança e Coordenação), I8 (Diretor do Gabinete de Relações Internacionais), I14 (Diretor da Direção de Gestão da Frota Operacional), I5 (Diretora da Delegação Norte da Direção Jurídica), I18 (Diretor da Direção Geral de Produção e Negócio) e I9 (Diretor de Planeamento e Controlo da Atividade) passaram a ser remunerados, com efeitos a 1-3-2016, de acordo com os níveis dos cargos dirigentes em que foram providos na nova estrutura orgânica.

5.18 Relativamente aos cargos de Diretora da Direção de Recursos Humanos, Diretor da Direção Jurídica e Diretora de Apoio à Gestão da Direção Geral de Produção e Negócio:

a) São cargos da nova orgânica da empresa, diferenciados em termos de competências e enquadramento na estrutura hierárquica por confronto com cargos extintos, pelo que não são os «exatos cargos de dirigente» em que os seus titulares (I10, I4 e I17) anteriormente estavam investidos;

b) A definição dos níveis desses cargos nas duas deliberações sobre os níveis dos cargos dirigentes (§ 5.14, a constante do n.º 2 da ata quanto ao cargo de Diretor da Direção Jurídica e a do ponto n.º 3 da ata quanto aos cargos de Diretora da Direção de Recursos Humanos e Diretora de Apoio à Gestão da Direção Geral de Produção e Negócio) determinaram o montante da remuneração auferida pelos respetivos titulares entre 1-3-2016 e 31-12-2016.

- 5.19 Em particular, no caso de I10 o cargo na nova estrutura apresenta um nível hierárquico superior e competências significativamente mais amplas do que os do seu anterior cargo de dirigente (embora no âmbito da mesma direção) e no caso de I17 o novo cargo compreendeu a cumulação de competências anteriormente distribuídas por 3 cargos (um dos quais era ocupado por essa trabalhadora) extintos e fundidos naquele.
- 5.20 As deliberações sobre os níveis dos cargos referidos no § 5.16 (cf. § 5.14), determinaram, com efeitos a partir de 1-3-2016, os valores de vencimento e despesas de representação dos titulares desses cargos por via de automáticas correspondências com a tabela anexa à deliberação n.º 2/2007 (cf. § 5.6) sendo irrelevantes para essa operação as remunerações que os doze trabalhadores auferiam antes da definição do nível dos cargos da nova estrutura dirigente em que foram providos.
- 5.21 Em março de 2013, antes do início do processo de reestruturação levado a cabo pelo CA presidido pelo primeiro demandado, o custo anual com a remuneração dos 110 cargos de direção e chefia então existentes na empresa ascendia a 7.358.448,48 €.
- 5.22 Por via do processo de reestruturação que culminou na deliberação de 17-03-2016, o custo com a remuneração de cargos dirigentes passou a incidir em 83 cargos de direção e chefia e a ser de 5.882.606,79 €.
- 5.23 A reestruturação levada a cabo pelo CA da CP presidido pelo 1.º demandado iniciada 2013 e concluída em 17-3-2016 resultou numa redução dos custos com a remuneração de cargos de direção e de chefia, por força da diminuição de direções, diretores, gabinetes e cargos de chefia.
- 5.24 Na sequência de pedido de informação apresentado em 2015 pela Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, S.A. (“STCP”), a Direção-Geral do Tesouro e das Finanças preparou a Informação n.º 257/2015, que viria a ser homologada pela Secretária de Estado do Tesouro, compreende as seguintes passagens:
- a) «O que está em causa é um provimento em cargo distinto (DOP) do anterior (Gabinete de Segurança e Ambiente), com um estatuto remuneratório diferente, por isso a situação em análise não consubstancia uma situação de valorização remuneratória, não se aplicando, consequentemente, o referido artigo 38º da LOE2015» (cf. doc. n.º 10; destaque nosso);
- b) «No âmbito do artigo 35º da LOE2013 [...] (disposição idêntica ao mencionado artigo 38º da LOE2015), os Despachos n.ºs 689/2013-SEAP, de 15 de março, e 826/2013-SEAP, de 23 de março, do Senhor Secretário de Estado da Administração Pública [...] expressaram o acordo com a interpretação feita por esta Direção-Geral, que para o exercício de cargos dirigentes não se aplicam as proibições de valorização remuneratórias».

- c) «A STCP não necessita do parecer favorável da Senhora Secretária de Estado do Tesouro para aplicação de um posicionamento remuneratório mais elevado a atribuir ao novo dirigente pelo Departamento de Operações [nomeadamente, nos termos do artigo 8 e 9 do referido artigo 38.º], porquanto o provimento de cargo ou função distinta do anteriormente exercido corresponde um estatuto remuneratório diverso, não consubstanciando uma valorização remuneratória».
- 5.25 O despacho do Secretário de Estado da Administração Pública n.º 689/2013-SEAP, de 15-3-2013, expressou concordância com o Parecer n.º 801/DRJE/2013, da Direção Geral da Administração e do Emprego Público, o qual, nomeadamente, compreende as seguintes passagens:
- «Atendendo a que as questões colocadas se reconduzem à questão central de determinar se os acréscimos remuneratórios decorrentes do exercício de cargos de direção ou de chefia devem ou não ser considerados valorizações remuneratórias para efeitos do artigo 24.º da LOE 2011 [disposição idêntica à do artigo 38.º da LOE de 2015], na análise feita pela DFT manifesta-se o entendimento de que as designações para cargos de chefia ou de direção, a que correspondem remunerações específicas e diferentes, não constituem uma valorização remuneratória, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 24.º da LOE 2011, formulando-se [...] as seguintes conclusões:
- 1 – A nomeação para o exercício de cargos de direção ou de chefia não constitui uma modificação laboral que, inserida na gestão normal e corrente, de recursos humanos, se mostre necessária para assegurar as respetivas atividades ou funções do CHCB, que, doutro modo, deixariam de poder sê-lo, não estando por isso, em nosso entender, abrangida pela alínea a) do n.º 2 do artigo 24.º da LOE2011 [...]».
- 5.26 Na reunião do CA da CP realizada no dia 17-3-2016, os três demandados aprovaram as deliberações sobre os níveis dos cargos dirigentes (§ 5.14) de forma livre e consciente.
- 5.27 Os três demandados estavam convencidos que as referidas deliberações sobre os níveis dos cargos dirigentes não violavam a lei nem os regulamentos internos da CP.

II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

- 6 Tendo por referência a factualidade articulada com relevância para a causa, não se consideram provados os seguintes factos:
- 6.1 Por causa das deliberações proferidas em 17-3-2016 pelo CA da CP sobre os níveis dos cargos dirigentes, durante o ano de 2016:
- a) I11 recebeu remunerações acima do «cargo / nível» que lhe era «devido» (N2 em vez de N4) e auferiu 8.052,93 € para além do que lhe era «devido».
- b) I12 recebeu remunerações acima do «cargo / nível» que lhe era «devido» (N2 em vez de N3) e auferiu 3.359,16 € para além do que lhe era «devido».

- c) I15 recebeu remunerações acima do «cargo / nível» que lhe era «devido» (N2 em vez de N3) e auferiu 3.359,16 € para além do que lhe era «devido».
- d) I13 recebeu remunerações acima do «cargo / nível» que lhe era «devido» (N2 em vez de N5) e auferiu 10.954,71 € para além do que lhe era «devido».
- e) I18 recebeu remunerações acima do «cargo / nível» que lhe era «devido» (N3 em vez de N5) e auferiu 7.595,55 € para além do que lhe era «devido».
- f) I14 recebeu remunerações acima do «cargo / nível» que lhe era «devido» (N2 em vez de N4) e auferiu 8.052,93 € para além do que lhe era «devido».
- g) I5 recebeu remunerações acima do «cargo / nível» que lhe era «devido» (N6 em vez de N7) e auferiu 2.988,45 € para além do que lhe era «devido».
- h) I18 recebeu remunerações acima do «cargo / nível» que lhe era «devido» (N2 em vez de N5) e auferiu 10.954,71 € para além do que lhe era «devido».
- i) I9 recebeu remunerações acima do «cargo / nível» que lhe era «devido» (N2 em vez de N4) e auferiu 8.052,93 € para além do que lhe era «devido».
- j) I10 recebeu remunerações acima do «cargo / nível» que lhe era «devido» (N2 em vez de N5) e auferiu 6.667,95 € para além do que lhe era «devido».
- k) I4 recebeu remunerações acima do «cargo / nível» que lhe era «devido» (N2 em vez de N4) e auferiu 5.741,85 € para além do que lhe era «devido».
- l) I17 recebeu remunerações acima do «cargo / nível» que lhe era «devido» (N2 em vez de N5) e auferiu 3.308,79 € para além do que lhe era «devido».
- 6.2 Na reunião de 17-3-2016, o CA deliberou no sentido das subidas dos níveis remuneratórios de I10, I4 e I17 apesar desses trabalhadores serem mantidos nos mesmos «exatos cargos de dirigentes» que tinham sido relevados para os níveis remuneratórios anteriormente por eles auferidos.
- 6.3 Os demandados agiram sem a precaução devida.
- 6.4 Da conduta dos demandados resultou a afetação negativa da gestão financeira de dinheiros públicos.

II.3 MOTIVAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO

- 7 O julgamento sobre a matéria de facto suportou-se em factos admitidos por todos os sujeitos processuais e na valoração de provas pré-constituídas admitidas no processo jurisdicional e provas pessoais produzidas na audiência de julgamento, tendo presente o quadro normativo conformador da repartição e funções entre sujeitos processuais (cf. §§ 11 a 17), impondo-se destacar que:
- 7.1 O julgamento compreendeu como meios de prova fundamentais as provas documentais juntas aos autos (que não foram sujeitas a quaisquer incidentes de falsidade).
- 7.2 Os depoimentos das duas testemunhas de defesa foram relevantes na medida em que sendo ambas funcionárias da CP acompanharam de forma próxima a reestruturação orgânica que culminou nas deliberações sobre os níveis dos cargos dirigentes (§ 5.14), tinham experiência da anterior aplicação do regulamento de remunerações da CP e conhecimento direto sobre a alteração de estruturas e cargos operada entre 2013 e 2016, bem como os respetivos efeitos. Em particular, a testemunha I7, enquanto secretária-geral desde 2010 (e por via dessa função secretariou as reuniões dos vários conselhos de administração que exerceram funções desde então) acompanhou todo o processo de reforma, bem como a aplicação da deliberação n.º 2/2007 entre 2010 e 2019.
- 7.3 Quanto aos depoimentos de parte dos três demandados há que salientar que os mesmos, quanto aos temas de prova julgados pelo tribunal, incidiram em factos de conhecimento pessoal. Os depoimentos de parte dos três demandados foram congruentes no plano intrínseco (das respetivas narrativas) e extrínseco (por confronto com as outras provas documentais e pessoais) e credíveis (inclusive na diversidade das memórias dos depoentes sobre os factos, valorações pessoais, terminologia empregue, e explanações apresentadas). No que concerne ao processo empreendido de reorganização da estrutura dirigente da CP, as narrações dos demandados apresentaram-se compatíveis com a prova documental e testemunhal, tendo sido particularmente importantes para o julgamento das dimensões cognitivas e psicológicas dos processos decisórios, em particular na transparência da assunção de um juízo próprio e convicto sobre a legalidade das decisões em momento anterior à emissão da opinião do jurista da CP consultado (inclusive nas variantes argumentativas, em face das experiências pessoais, que sustentaram as convicções de cada um dos demandados) e da consciência assumida sobre o sentido do quadro legal (enquanto gestores públicos).
- 7.4 As duas testemunhas indicadas pelo demandante não tinham conhecimento direto de factos objeto do processo que não estivessem provados por prova documental. Na

contextualização da ação da IGF, como também resultava da Informação n.º 2016/1264, confirmaram que a mesma não derivou de uma ação previamente programada ou de uma avaliação sobre riscos da IGF, mas teve origem em decisões casuísticas de membros do Governo (solicitação do Secretário de Estado das Infraestruturas ao Secretário de Estado do Tesouro e Finanças e comando deste à IGF), nomeadamente quanto ao seu objeto e objetivo. Também foi confirmado pela testemunha I20 (a instâncias da parte que a indicou), que o parecer jurídico mencionado no § 5.11 acompanhou a documentação inicial (como também resulta da prova documental) e que houve pleno acesso a toda a documentação de suporte das deliberações do CA da CP.

7.5 O julgamento sobre a matéria de facto compreendeu uma apreciação global da prova dos temas relevantes em face das narrativas constantes dos articulados das partes, em conjugação com uma análise atomizada de cada específico facto controvertido, atenta, ainda, a decomposição de pontos de facto específicos em conexão com os elementos de prova determinantes para o julgamento do tribunal sobre factos provados (§ 8) e não provados (§ 9).

8 Quanto à matéria de facto provada ressalta:

8.1 Os factos provados constantes dos §§ 5.1, 5.2, 5.4, 5.5, 5.6, 5.11 a 5.14, 5.17 resultam de inferências a partir de prova documental incontroversa, aliás junta em alguns casos por demandante e demandados.

8.2 Quanto aos factos constantes do § 5.3 e da segunda parte do § 5.7, relativos a tema de prova alegado pelos demandados (designadamente nos artigos 42.º e 43.º da contestação) são congruentes com parte da narrativa do demandante (cf. última parte do artigo 4.º do RI) e encontram-se suportados nos documentos n.ºs 3 a 6 que acompanharam a contestação e, devidamente enquadrados, quanto à razão do processo de reorganização e opção por uma reforma gradual, pelos depoimentos de parte dos demandados (em especial D1 e D2) e das duas testemunhas de defesa (em especial a primeira, I7).

8.3 Quanto aos elementos subjetivos (em particular constantes dos §§ 5.3, 5.7, 5.8, 5.9, 5.15, 5.16, 5.26, 5.27 e 5.27) foram relevados os depoimentos dos demandados, o testemunho de I7 e a respetiva corroboração por inferências indiretas racionalmente sustentadas nas atas que documentam as várias deliberações do CA.

- 8.4 No caso do § 5.16, quanto ao respetivo corpo os demandados e as duas testemunhas da defesa foram unânimes e credíveis no sentido de que o juízo do CA da CP se centrou na «complexidade e responsabilidade» dos concretos cargos e não foram relevadas as anteriores remunerações dos titulares designados. Foi também assumido que houve uma repartição de tarefas nas valorações dos específicos cargos e que na preparação da graduação dos vários cargos foi essencial a 2.^a demandada, enquanto responsável pelos recursos humanos, nomeadamente, com o apoio da 2.^a testemunha da defesa (atenta a sua função na CP), com áreas em que o 1.^o demandado, sobretudo quanto a componentes que identificou como nucleares no plano operacional, limitando-se o 3.^o demandado na fase preparatória a acompanhar a parte da área financeira. Sem embargo, as valorações foram assumidas no final em termos colegiais. Para além da prova pessoal, os documentos com os organigramas corroboram elementos atendidos por estes, sendo certo que a enunciação do facto não envolve um juízo do tribunal mas apenas fatores invocados pelo CA.
- 8.5 Quanto ao § 5.18, além de alegação do MP de que se tratavam dos mesmos «exatos cargos de dirigentes» não ter sido provada (cf. §§ 6.2 e 9.2), quanto aos lugares para que foram nomeadas I10 e I17, a prova documental sobre os diferentes recortes de competências e de inserção na estrutura hierárquica (as deliberações sobre as direções respetivas e os organigramas), quanto à primeira (I10), as provas pré-constituídas foram complementadas de forma muito relevante pelo depoimento da 2.^a demandada e da própria nomeada, e quanto a I17, importam os depoimentos da 2.^a demandada e da testemunha I7. A conjugação de provas indicadas foi, assim, essencial para os factos provados constantes dos §§ 5.16.c.iv, 5.16.g e 5.19. No caso da Direção Jurídica, o constante do § 5.12 foi provado pelo doc. n.º 7 junto com a contestação, e ainda que as competências tenham uma maior proximidade com as do anterior Gabinete Jurídico, existem variações, aliás conexas com o apoio à direção implicado pela junção do que era apresentado como as anteriores «várias CP's», para além da reconstrução orgânica (cf. §§ 5.12, 5.13 e 5.16.h) reveladora da diferença de cargos, aliás explanada nos depoimentos da 2.^a demandada e das duas testemunhas da defesa — sendo certo que a matéria de facto provada não poderia integrar qualquer juízo do tribunal sobre as opções do CA, mas apenas suportes factuais que fundamentam a afirmação de que os cargos ocupados por I4 nas duas estruturas não eram os mesmos «exatos cargos de dirigente» (apesar do conteúdo nuclear ser muito semelhante).

- 8.6 Os factos constantes dos §§ 5.17, 5.18.b e 5.20 reportam-se a processos causais e resultam de inferências diretas da conjugação dos factos dos §§ 5.3, 5.8, 5.12, 5.14 a 5.16, 5.18 e 5.19.
- 8.7 Os factos constantes dos §§ 5.21 a 5.23 foram provados pelos relatórios do governo societário da CP de 2013 e 2016 e o facto constante do § 5.22 é um corolário daqueles.
- 8.8 Os factos dos §§ 5.24 e 5.25 reportam-se a temas de prova introduzidos pela defesa (respetivamente, nos artigos 116.º a 119.º e 121.º da contestação) e provados pelos documentos que com os números 10 e 11 acompanharam a contestação.
- 9 Relativamente à matéria de facto não provada:
- 9.1 A factualidade não provada constante do § 6.1 deriva da ausência de prova que sustente as alegações correspondentes às colunas intituladas «cargo / nível devido» e «montante resultante da diferença/2016» da tabela que integra o artigo 5.º do RI e os pressupostos subjacentes ao juízo (factual e jurídico) quanto a nove dos trabalhadores referidos no § 6.1. A dimensão conclusiva dessa factualidade decorre dos termos e categorias empregues no RI, importando referir que as componentes factuais dos juízos formulados nas colunas da tabela do artigo 5.º do RI sobre «cargo / nível atribuído em março de 2016» e sobre a «remuneração» daí «resultante» integram a matéria de facto provada, *vide* em particular os §§ 5.6, 5.12, 5.14, 5.16, 5.17 e 5.20 (1.ª parte) e a motivação constante dos §§ 7 e 8. A componente factual dos juízos sobre a matéria não provada constante do § 6.1, para além de não ter prova que a suporte, colide com a matéria de facto provada, em particular nos §§ 5.7, 5.8, 5.12, 5.14, 5.15, 5.16 e 5.20 (parte final), a qual também contradiz a ideia subjacente ao juízo de valor relativo a supostas «equivalências» de *cargos, níveis ou posições remuneratórias* anteriores constante do artigo 6.º do RI¹. No procedimento administrativo prévio ao exercício da ação de efetivação de responsabilidades financeiras, a tese da IGF no sentido de que os trabalhadores supostamente deviam ser «colocados em posições remuneratórias equivalentes às que já detinham» constituiu, essencialmente, uma conclusão jurídica dessa entidade baseada, numa primeira fase, na censura à deliberação n.º 2/2007 por falta de «definição» do «conteúdo funcional de cada cargo / nível» (Informação n.º 2016/1264, p. 6) e, depois, no sentido de que haveria um dever de o CA optar «pelo nível que comportasse menor despesa para o erário público» (Informação n.º 2017/236, p. 18).

¹ Em que se alega que os trabalhadores « l11, l12, l15, l13, l8, l14, l5, l18 e l9 [...] não foram colocados nas posições remuneratórias equivalentes às que já detinham na qualidade de dirigentes».

- 9.2 O facto não provado constante do § 6.2 (que integra o artigo 8.º do RI, em conexão com o art. 5.º do mesmo articulado), quanto aos 3 trabalhadores indicados incide exclusivamente na afirmação de que os trabalhadores aí mencionados tinham sido mantidos nos mesmos «exatos cargos de dirigente» que tinham antes da nomeação para o cargo da nova estrutura orgânica. Com efeito, a classificação dos cargos de Diretor da Direção de Recursos Humanos, Diretor da Direção Jurídica e Diretor de Apoio à Gestão da Direção Geral de Produção e Negócio, os dois primeiros como N2 e o terceiro como N3, e a remuneração que os respetivos titulares passaram a auferir a partir de 1-3-2016 resulta da factualidade provada (§§ 5.7, 5.8, 5.6, 5.12, 5.14, 5.15, 5.16, 5.18.b e 5.20), já a ideia de que se mantiveram nos mesmos «exatos cargos de dirigentes» de que eram titulares na anterior orgânica contradiz os factos provados constantes dos §§ 5.7, 5.8, 5.12, 5.14, 5.15, 5.16, 5.18.a, 5.19 e 5.20. Em particular importa referir que quanto aos cargos dos três trabalhadores referidos, tal como sucedeu para os cargos dos outros nove trabalhadores, o nível remuneratório não foi fixado para o trabalhador, mas para o cargo — facto provado pelos depoimentos dos três demandados e das duas testemunhas da defesa (ainda que com variantes semânticas, aliás derivadas das diferentes formações e percursos profissionais), em linha com o lastro histórico da aplicação da tabela de remunerações, sem que tal fosse infirmado por qualquer prova direta ou indireta (pelo contrário essa solução decorre da letra do regulamento aplicado, a deliberação n.º 2/2007).
- 9.3 O facto não provado constante do § 6.3 foi alegado no artigo 13.º do RI^{*}, numa imputação de facto conexa com um determinado juízo jurídico do MP (no sentido de que os demandados teriam desrespeitado «a proibição legal de valorização remuneratória vigente»). Da factualidade provada resulta que as decisões subjacentes às deliberações sobre os níveis dos cargos dirigentes (§ 5.14), independentemente da sua conformidade com a interpretação jurídica que se venha a preconizar, foi acompanhada de cautelas efetivas no sentido de ser maturada (daí ocorrer apenas na última fase da reestruturação orgânica), precedida de consulta dos serviços jurídicos e tomada à luz de cânones congruentes no plano lógico (destrinça entre cargo em comissão de serviço e posições de carreira), tendo sido etapa de um processo que permitiu significativa redução de encargos com remunerações de dirigentes e compatível com valorações adotadas, após pareceres jurídicos, por membros do Governo — §§ 5.3, 5.7 a 5.11, 5.12, 5.15, 5.16, 5.18 a 5.27. Refira-se que em 17-3-2016 os demandados não conheciam a Informação n.º 257/2015 da Direção-

^{*} Segundo o qual, os demandados «agiram sem a precaução devida, ao não decidirem em conformidade com a proibição legal de valorização remuneratória vigente».

Geral do Tesouro e das Finanças, nem o Parecer n.º 801/DRJE/2013, da Direção Geral da Administração e do Emprego Público, como foi reconhecido pelo primeiro demandado, mas a correspondência da abordagem constante desses pareceres com a que determinou a decisão dos demandados constitui mais um indício de que esta não foi arbitrária nem infundada à luz dos parâmetros compreensivos adotados na época em sede de aplicação da norma sobre proibição de valorizações remuneratórias. Em síntese, os factos provados referidos acima infirmam a inferência que integra a primeira parte da alegação do artigo 13.º do RI, no sentido de que «os demandados agiram sem a precaução devida».

- 9.4 O facto não provado constante do § 6.4 foi alegado no artigo 14.º do RI³. A imputação do MP segundo a qual da conduta dos demandados «resultou [...] afetação negativa da gestão financeira dos dinheiros públicos» identifica um elemento de prejuízo no processo global de reestruturação orgânica com estabelecimento de um novo número de cargos com a correspondente, e obrigatória definição dos «cargos / níveis» dos criados, em contradição com a factualidade provada constante dos §§ 5.3, 5.21 a 5.23.

II.4 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.4.1 Sistematização da análise jurídica

- 10 As principais questões jurídicas suscitadas no presente caso vão ser analisadas em cinco partes:
- 10.1 Objeto do processo, poderes de cognição do tribunal e julgamento no caso concreto;
 - 10.2 A *correção de erro de cálculo* do pedido do MP;
 - 10.3 A alegada ilegalidade de *valorizações remuneratórias* de doze trabalhadores da CP;
 - 10.4 O pedido de condenação em multa por força de imputação em infração sancionatória;
 - 10.5 O pedido de reposição de montantes por força de alegada responsabilidade reintegratória.

II.4.2 Objeto do processo, poderes de cognição do tribunal e julgamento jurídico no caso concreto

- 11 O objeto do processo é delimitado por uma ação intentada pelo MP, no exercício de uma competência legal própria (artigo 89.º, n.º 1, al. a), da LOPTC), na sequência de procedimentos

³ Segundo o qual, da conduta dos demandados «resultou a lesão de normas de contenção da despesa pública, com afetação negativa da gestão financeira dos dinheiros públicos».

- administrativos prévios (nos termos do complexo normativo constituído pelos artigos 12.º, n.º 2, al. *b*), 29.º, n.º 6, 57.º, n.º 1, 58.º, n.º 2, da LOPTC).
- 12 O exercício da ação de efetivação de responsabilidade financeira pelo MP apresenta-se enquadrado pela autonomia da instituição e respetiva magistratura, bem como pela destrição estrutural entre procedimento de recolha de indícios com vista a eventual exercício da ação e processo jurisdicional perante o tribunal.
 - 13 Os factos que constituem o objeto da ação são introduzidos pelo MP em face de um juízo próprio sobre a respetiva indiciação e articulação quanto aos pressupostos e fundamentos da ação, sem prejuízo da independência do tribunal na formulação da narrativa unitária em face dos temas de prova introduzidos pelas partes e também do poder jurisdicional relativamente a factos instrumentais.
 - 14 No processo de efetivação de responsabilidades financeiras, o tribunal não pode proferir despacho de aperfeiçoamento, mesmo se constatar défice de factos essenciais para a procedência da ação, tendo apenas em função dos momentos processuais as seguintes alternativas no plano decisório:
 - 14.1 Primeiro, de natureza dicotómica, entre indeferimento liminar (por ineptidão) e decisão de citação dos demandados (artigo 91.º, n.º 1, da LOPTC);
 - 14.2 Depois, julgamento sobre a procedência da concreta ação exercida pelo MP (que pode compreender variantes em função dos pedidos formulados, entre a total procedência e a completa improcedência).
 - 15 Julgamento de ações de responsabilidade financeira instauradas pelo MP em que o ónus de alegação recai exclusivamente sobre o autor e titular da ação, não sendo partilhado com o organismo de controlo interno, o tribunal ou os demandados — cf. artigo 91.º, n.º 1, al. *b*), da LOPTC conjugado com o disposto nos artigos 5.º, n.º 1, e 552.º, n.º 1, al. *d*), do CPC.
 - 16 Enquadramento sistemático-teleológico que delimita o âmbito do julgamento aos temas de prova necessários para a concreta ação e não envolve decisões sobre matérias estranhas ao respetivo âmbito jurisdicional, quer se reportem à reparação judicial de matéria decidida em procedimentos administrativos, quer compreendam apreciações sobre a economia, eficiência e eficácia de atividades gestionárias em aspetos que não se apresentem nucleares para o julgamento dos pedidos formulados.
 - 17 No processo de efetivação de responsabilidades financeiras vigora, ainda, o princípio do pedido enquanto elemento conformador do poder decisório do tribunal, na medida em que:

- 17.1 O requerimento inicial deve compreender o pedido sobre os «montantes que o demandado deve ser condenado a repor, bem como o montante concreto da multa a aplicar» (artigo 91.º, n.º 1, al. c), da LOPTC);
- 17.2 A revogação pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, da versão originária do n.º 1 do artigo 94.º da LOPTC (que estabelecia que «o juiz não está vinculado ao montante indicado no requerimento, podendo condenar em maior ou menor quantia»), no sentido da vinculação do tribunal ao *teto* do(s) pedido(s) do demandante.
- 18 Delimitado o objeto do processo pelo pedido e alegação da matéria factual essencial para a sustentação daquele, «o juiz não está sujeito às alegações das partes no tocante à indagação, interpretação e aplicação das regras de direito» (artigo 5.º, n.º 3, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC).
- 19 Independentemente das teses em confronto e respetiva argumentação, o tribunal em sede de interpretação e aplicação do Direito aprecia as questões essenciais à luz do que entende ser imposto pela metodologia, princípios e normas jurídicas relevantes.
- 20 Pressupostos determinantes para, no caso *sub judice*, se adotar a seguinte linha de análise sequencial apreciando:
- 20.1 A retificação do pedido do MP (II.4.3);
- 20.2 A legalidade das *valorizações remuneratórias* no caso concreto (II.4.4);
- 20.3 Por fim, os pedidos sobre sanções financeiras (II.4.5) e responsabilidade reintegratória (II.4.6).

II.4.3 A retificação do pedido do Ministério Público

- 21 O MP veio requerer que fosse admitida a correção de erro de cálculo constante da sua alegação factual (artigos 5.º e 17.º do requerimento inicial) repercutido no pedido de condenação, pretendendo que quanto às três menções ao valor de 191.753,82 € se admita a sua correção para o montante de 79.089,12 € (*supra* § 4.5).
- 22 O aludido *erro de cálculo*, mais propriamente na operação aritmética relativa à soma de parcelas que integram uma coluna de tabela que integra o artigo 5.º do requerimento inicial, foi repercutido no exercício do direito de defesa dos demandados tendo sido destacado, tanto no desenvolvimento (artigos 281.º a 284.º), como nas conclusões da contestação (*supra* § 4.2).

- 23 Sem embargo da aludida lesão, destacada pelos demandados (sublinhando, nomeadamente, tratar-se «de um erro flagrante, sem qualquer justificação e perigoso, sobretudo quando se pensa nas potenciais consequências gravíssimas que o mesmo poderia acarretar, no enorme dano que poderia causar na esfera jurídica e patrimonial dos Demandados»), no caso concreto, esse erro não impediu o exercício do direito de defesa dos demandados que identificaram o aludido vício e, de forma correta, o resultado da soma das parcelas constantes do articulado do demandante, não se tendo oposto à respetiva correção .
- 24 Por outro lado, o demandante tem a faculdade de redução do pedido (atento o princípio do pedido, *supra* § 17), uma desistência parcial que opera como *ato unilateral não receptício*, na terminologia empregue por José Alberto dos Reis^¼, faculdade que podia ter sido exercida «até ao encerramento da discussão» (artigo 265.º, n.º 2, do CPC, aplicável *ex vi* artigo 80.º da LOPTC).
- 25 Concluindo, deve ser admitida a *retificação* de erro de cálculo do requerimento inicial do MP e consequentemente admitida a correção do pedido ao abrigo do artigo 146.º, n.º 1, do CPC, aplicável *ex vi* artigo 80.º da LOPTC.

II.4.4 A alegada ilegalidade de *valorizações remuneratórias* de doze trabalhadores da CP

II.4.4.1 Duas tipologias de alegadas *valorizações remuneratórias* ilegais

- 26 As alterações de níveis de 12 cargos dirigentes objeto do processo constituíram, na alegação do demandante, *valorizações remuneratórias* ilegais, sendo invocada para fundamentar esse juízo a norma do artigo 38.º, n.º 1, da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, cuja vigência em 2016 foi prescrita pelo artigo 18.º, n.º 1, da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março.
- 27 Alegação refletida no artigo 5.º do RI, uma tabela com 7 colunas compreendendo informações sobre «remuneração em janeiro de 2016», «cargo / nível atribuído em março de 2016», «remuneração resultante da deliberação de março 2016», «cargo / nível devido», «remuneração correspondente ao cargo / nível devido» e «montante resultante da diferença em 2016» de 12 trabalhadores cujas remunerações integram o objeto da ação, em conjugação com:
- 27.1 Os artigos 6.º e 7.º do RI em que se refere que nove dos trabalhadores em causa «não foram colocados nas posições remuneratórias equivalentes às que já detinham na qualidade de dirigentes» e se formula um juízo jurídico sobre essa situação, «inexistindo regulamentação do conteúdo funcional dos cargos/níveis de chefia, a colocação em níveis

^¼ *Comentário ao Código de Processo Civil*, 3.º vol., Coimbra Editora, Coimbra, 1946, p. 95-96.

diversos, superiores e, nem sequer, aproximados aos níveis em que anteriormente se encontravam, consubstancia valorização remuneratória».

27.2 O artigo 8.º do RI, quanto aos restantes três trabalhadores mencionados na tabela do artigo 5.º, em que se alega que os mesmos «se mostravam já colocados nos exatos cargos de dirigente suprarreferidos, foram reposicionados em níveis remuneratórios superiores aos que já detinham, o que se traduz, igualmente, em valorizações remuneratórias».

28 Consequentemente, os dois blocos de situações que integram o objeto da ação exercida pelo MP podem analiticamente ser divididos da seguinte forma:

28.1 Aumentos das remunerações de 9 trabalhadores que, segundo o demandante, foram concretamente ilegais por terem ido além do *devido*.

28.2 Aumentos remuneratórios de 3 trabalhadores que o MP configura como absolutamente inadmissíveis na medida em que, segundo o demandante, os trabalhadores em causa não poderiam ter beneficiado de nenhuma alteração remuneratória por confronto com a remuneração do cargo em que estavam investidos na antiga estrutura orgânica.

II.4.4.2 A proibição legal de *valorizações remuneratórias*

29 O aspeto jurídico nuclear da ação exercida pelo MP para efetivação de responsabilidades financeiras dos demandados reporta-se à alegada violação do artigo 38.º, n.º 1, da Lei n.º 82-B/2014, não sendo questionada, de *per si*, a interpretação e aplicação da tabela de remunerações dos cargos dirigentes da CP aprovada pela deliberação n.º 2/2007, mas exclusivamente considerada ilegal a respetiva interpretação e aplicação na parte em que, segundo o demandante, teria colidido com a norma legal imperativa que proibia *valorizações remuneratórias*.

30 A norma do artigo 38.º, n.º 1, da Lei n.º 82-B/2014 conjugadamente com a alínea *r*) do n.º 9 do artigo 2.º da Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro, proibiu para o ano de 2016 a prática de «quaisquer atos que consubstanciem valorizações remuneratórias» atribuídas a «trabalhadores das empresas públicas de capital exclusiva ou maioritariamente público, das entidades públicas empresariais e das entidades que integram o setor empresarial regional e local».

31 Por seu turno, o artigo 18.º, n.º 1, da Lei n.º 7-A/2016 determinou a *prorrogação* dos efeitos do artigo 38.º, n.º 1, da Lei n.º 82-B/2014 para o ano de 2016.

32 O artigo 1.º, n.º 1, dos estatutos da CP (ECP), aprovados pelo Decreto-Lei n.º 137-A/2009, de 12 de junho, qualifica a CP como «entidade pública empresarial, dotada de autonomia

administrativa, financeira e patrimonial, com capacidade jurídica que abrange todos os direitos e obrigações necessários ou convenientes à prossecução do seu objeto».

- 33 Sendo pacífico que os 12 trabalhadores da CP cujas remunerações auferidas integram o objeto da ação estão abrangidos pelo âmbito subjetivo do artigo 38.º, n.º 1, da Lei n.º 82-B/2014, as questões sobre a alegada violação do disposto nessa norma centram-se exclusivamente no respetivo âmbito objetivo.

II.4.4.3 As alegadas *valorizações remuneratórias* de I11, I12, I15, I13, I8, I14, I5, I18 e I9

- 34 Segundo a tese da ação exercida pelo MP, I11, I12, I15, I13, I8, I14, I5, I18 e I9:

34.1 Enquanto titulares dos cargos dirigentes em que foram investidos na nova estrutura orgânica da CP podiam ter direito a um aumento *remuneratório* por confronto com as remunerações anteriormente detidas (sem colisão com o disposto no artigo 38.º, n.º 1, da Lei n.º 82-B/2014);

34.2 Não tinham direito aos concretos níveis decorrentes das deliberações sobre os níveis dos cargos dirigentes (§ 5.14) pois os mesmos compreenderam um excesso que o MP considerou violador do artigo 38.º, n.º 1, da Lei n.º 82-B/2014.

- 35 O processo gradual de estabelecimento pelo CA da CP de uma nova estrutura orgânica encontra respaldo no artigo 9.º, n.º 2, alínea *m*), dos ECP não tendo sido questionada pelo demandante a conformidade com a lei da reorganização levada a cabo através das deliberações aprovadas pelo CA entre 2013 e 2016 (§§ 5.3, 5.7, 5.8 e 5.12).

- 36 A legalidade da deliberação n.º 2/2007 do CA da CP (cf. §§ 5.4 e 5.5) decidida pelos demandados na última etapa do referido processo gradual de reforma orgânica também não foi diretamente questionada pelo MP (sendo certo que os demandados não tiveram responsabilidade na sua produção, muito anterior à respetiva posse como membros do CA).

- 37 Também não foi colocada em causa a legalidade da versão atualizada da tabela anexa à deliberação n.º 2/2007 (§ 5.6).

- 38 Os atos cuja ilegalidade foi invocada pelo MP e que foram a causa determinante no processo que determinou o valor da remuneração entre 1-3-2016 e 31-12-2016 dos titulares dos cargos de Diretora da Direção Financeira, Diretora da Direção de Marketing e Publicidade, Diretor da Direção de Operações, Diretora da Direção de Segurança e Coordenação, Diretor do Gabinete de Relações Internacionais, Diretor da Direção de Gestão da Frota Operacional, Diretora da

Delegação Norte da Direção Jurídica, Diretor da Direção Geral de Produção e Negócio e Diretor de Planeamento e Controlo da Atividade foram apenas as decisões sobre os concretos níveis dos cargos (respetivamente, N2, N2, N2, N2, N3, N2, N6, N2 e N2) que o MP entende que deviam ser inferiores (respetivamente, N4, N3, N3, N5, N5, N4, N7, N5 e N4).

- 39 No caso dos cargos referidos no § precedente e que foram ocupados no ano de 2016 por I11, I12, I15, I13, I8, I14, I5, I18 e I9, a alegação sobre a ilegalidade das *valorizações remuneratórias* desses trabalhadores envolve um encadeamento de premissas que culminam na seguinte conclusão: os concretos aumentos de remuneração de que os aludidos trabalhadores beneficiaram (por confronto com as anteriormente por eles auferidas) não seriam totalmente *indevidos* (os trabalhadores tinham direito a algum acréscimo remuneratório), mas, apenas, parcialmente.
- 40 O demandante não questiona a admissibilidade legal da competência exercida pelo CA ao abrigo do n.º 3 da deliberação n.º 2/2007, no sentido de que esse órgão pode definir o nível de cada cargo dentro dos parâmetros da tabela que integra esse regulamento, daí que não suscite qualquer vício quanto aos atos de definição do nível de quatro dos cargos objeto das deliberações sobre os níveis dos cargos dirigentes (§ 5.14), nem quanto aos atos de processamento das remunerações dos nomeados para esses quatro cargos (apesar de os mesmos compreenderem evoluções remuneratórias por confronto com as remunerações anteriormente auferidas por esses trabalhadores).
- 41 Procedendo a uma decomposição lógica da tese jurídica do demandante, constata-se que a mesma depende de duas preposições:
- 41.1 O CA da CP tem competência legal para estabelecer uma nova orgânica de cargos dirigentes e para definir os níveis desses cargos à luz do regulamento da empresa estabelecido pela deliberação n.º 2/2007.
- 41.2 O artigo 38.º, n.º 1, da Lei n.º 82-A/2014 admite que os trabalhadores nomeados para cargos dirigentes tenham acréscimos remuneratórios relativamente à sua anterior remuneração, mas na escolha do nível constante da segunda coluna da tabela anexa à deliberação n.º 2/2007 existem níveis que não podem ser atribuídos pelo CA (a tese do MP sobre o «devido», aparentemente, parece apontar para a ideia de que o CA deveria escolher o *nível* que fosse mais próximo da remuneração anteriormente auferida pelo

trabalhador nomeado para o concreto cargo, embora as alegações não se afigurem inequívocas nesse segmento^¼).

- 42 Os *congelamentos remuneratórios* foram utilizados durante a X e a XI Legislaturas, na transição das primeiras duas décadas do presente século, para responder à crise das finanças públicas do Estado português que, posteriormente, veio a culminar num pedido, por parte do XVIII Governo Constitucional (durante a XI Legislatura), de ajuda externa que envolveu contratualização de compromissos com as entidades internacionais que prestaram *assistência financeira*, inclusive quanto a *valorizações remuneratórias* de trabalhadores de entes públicos nacionais.
- 43 Proibições de valorizações remuneratórias estatuídas nas leis do orçamentos de Estado de 2013 a 2015 — pelo artigo 35.º, n.º 1, da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, artigo 39.º, n.º 1, da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, e artigo 38.º, n.º 1, da Lei n.º 82-A/2014 — orientadas por um objetivo de controlo da despesa pública e conformadas pelo programa de auxílio financeiro a Portugal estabelecido em «Memorando de Entendimento Sobre as Condicionalidades de Política Económica», acordado, em maio de 2011, entre a República Portuguesa e o Banco Central Europeu, a União Europeia e o Fundo Monetário Internacional, o qual, embora tenha sido assumido durante a XI Legislatura, veio a ser sobretudo executado no âmbito da XII Legislatura, iniciada em 20 de junho de 2011.
- 44 A previsão da norma do artigo 38.º, n.º 1, da Lei n.º 82-A/2014 tinha como objeto *atos que consubstanciem valorizações remuneratórias* e a sua estatuição (em sintonia com as precedentes normas orçamentais) determinava a *proibição* desses *atos*.
- 45 No artigo 38.º da Lei n.º 82-A/2014 também constavam regras especiais relativamente à proibição geral estatuída no n.º 1, isto é, certos *atos que consubstanciavam valorizações remuneratórias* proibidos pela norma geral eram permitidos ao abrigo de outros n.ºs do mesmo preceito desde que se verificasse o preenchimento de determinados requisitos e/ou fosse seguido um determinado procedimento de aprovação (casos especiais que não integram o objeto de análise no presente julgamento).
- 46 A previsão da norma do n.º 1 do artigo 38.º da Lei n.º 82-A/2014 não abrangia todos os eventos geradores de alteração de situações remuneratórias de pessoas abrangidas pelo âmbito subjetivo da norma (*supra* §§ 29 a 33), mas apenas *atos* relativos a certos tipos de mudanças

^¼ Como foi referido *supra* no § 9.1, inicialmente, a IGF preconizou que os trabalhadores deviam ser «colocados em posições remuneratórias equivalentes às que já detinham» o que compreendia uma censura da deliberação n.º 2/2007 por falta de «definição» do «conteúdo funcional de cada cargo / nível» (Informação n.º 2016/1264, p. 6) e, depois, passou a enfatizar a existência de um dever de o CA optar «pelo nível que comportasse menor despesa para o erário público» (Informação n.º 2017/236, p. 18).

refletidas em posições subjetivas, em particular, estritas alterações de posição remuneratória, progressões, promoções, nomeações ou graduações em categoria ou postos superiores aos detidos, incluindo ascensões no quadro de concursos para categorias superiores de determinada carreira³⁴.

- 47 Passando aos atos objeto do caso *sub judice*, a nomeação para cargos dirigentes em comissão de serviço por tempo determinado, na medida que não seja geradora de quaisquer direitos adquiridos para além do exercício do cargo e se apresente desligada de uma evolução da carreira ou de melhoria remuneratória de um determinado posto ou cargo não integrava a previsão da norma do n.º 1 do artigo 38.º da Lei n.º 82-A/2014 e, conseqüentemente, não era abrangida pela respetiva estatuição.
- 48 O entendimento jurídico do tribunal expresso no § precedente, aparentemente, também será aceite pelo demandante (ainda que com outro motivos), daí que o MP não se oponha a todos e quaisquer acréscimos remuneratórios dos nomeados relativamente às remunerações que auferiam antes das suas nomeações (cf. §§ 27.1, 28.1 e 34 a 41).
- 49 O problema hermenêutico que atinge de forma fatal a tese do demandante sobre alegados *pagamentos indevidos* aos nove trabalhadores objeto da presente análise, incide na interpretação do artigo 38.º, n.º 1, da Lei n.º 82-A/2014, na medida em que se reconhece que os casos dos nove trabalhadores não são abrangidos pela previsão da norma, mas defende-se, em simultâneo, que por força da norma orçamental (apesar de não serem proibidas melhorias *remuneratórias*) o grau de melhoria remuneratória se apresenta condicionado, sem contudo a norma compreender uma estatuição legal com esse sentido.
- 50 Tal tese configura um paradoxo: exclui-se uma situação da previsão da norma, mas, em vez de simplesmente não aplicar a norma cuja previsão não se encontra preenchida, o intérprete cria uma estatuição mitigada (moderação de acréscimo remuneratório em detrimento da proibição de aumento de remuneração).

³⁴ Nesta linha, no parecer n.º 19/2015, de 25-6-2015, do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República são integradas na previsão da norma «alterações de posicionamento remuneratório, progressões, promoções, nomeações ou graduações em categoria ou postos superiores aos detidos, ou a abertura de procedimentos concursais para categorias superiores de carreiras pluricategoriais, gerais ou especiais». Esse parecer está acessível na base de dados de pareceres desse órgão do MP, no sítio eletrónico do MP português. Refira-se que o voto de vencido lavrado nesse parecer incidiu, conforme explanado na respetiva declaração, na «questão prévia do enquadramento do objeto da consulta e da competência do Conselho Consultivo para a pronúncia» —sobre o problema suscitado na declaração de voto sobre competência de órgãos consulente e consultivo, vd. ainda Rui Soares Pereira / Inês Sítima Craveiro, *Sobre os Pareceres do Conselho Consultivo da PGR*, Coimbra, Almedina, 2021, pp. 20-22.

- 51 No plano metodológico, impõe-se concluir de forma linear que a norma do n.º 1 do artigo 38.º da Lei n.º 82-A/2014 não regula acréscimos remuneratórios estranhos à sua previsão.
- 52 Relativamente à interpretação do ponto n.º 3 da deliberação n.º 2/2007 e da tabela anexa (§§ 5.5 e 5.6), a atenção aos elementos literal, sistemático e teleológico impõe que se conclua que os níveis constantes da segunda coluna da tabela (§5.6) correspondem a subcategorias dos cargos da primeira coluna e, na definição do nível ou subcategoria de cada concreto cargo dirigente, o CA da CP apenas pode valorar a «complexidade e responsabilidade do cargo» sendo ilegítimo ponderar para esse efeito a pessoa do nomeado em comissão de serviço para o cargo (a remuneração anterior do nomeado apenas poderia ser tida em atenção nos casos subsumíveis à previsão do n.º 5 da deliberação n.º 2/2007).
- 53 Sintetizando, a regulamentação sobre os níveis dos cargos dirigentes da CP estabelecida pela deliberação n.º 2/2007 determina que:
- 53.1 O acesso aos cargos dirigentes da CP não se enquadra num conceito amplo de carreira por inexistir uma conexão entre o lugar de origem e o de nomeação, nem entre este e o cargo ou posto subsequente em que o trabalhador venha a ser provido;
- 53.2 Os níveis dos cargos não integram componentes premiais ou evolutivas (por força do tempo ou de outra razão relacionada com a pessoa do titular), correspondendo apenas a subcategorias de graus diretivos, isto é, os níveis referidos na tabela (§ 5.6) integram uma taxonomia cuja designação compreende elementos numéricos (N1, N2, N3, etc), mas poderia ser formulada através de fórmulas semânticas (por exemplo diretor-geral, diretor-geral-adjunto, subdiretor-geral, etc).
- 54 Em face do exposto, a atribuição do nível ao cargo constitui uma definição da categoria dos cargos fundada num juízo sobre a respetiva «complexidade e responsabilidade» que não pode integrar uma ponderação sobre a pessoa do titular nomeado.
- 55 Contudo, a previsão da norma do n.º 1 do artigo 38.º da Lei n.º 82-A/2014 também pode abranger atos do CA da CP relativos a cargos dirigentes e, conseqüentemente, decisões sobre essas matérias poderiam colidir com a imperatividade da proibição de atos de *valorização remuneratória*

«O disposto nos n.ºs 3 e 4 não se aplica aos casos em que o trabalhador auferir uma remuneração superior, entendida esta como a soma da retribuição base da categoria profissional que titula com o subsídio de isenção de horário de trabalho.»

e violar a estatuição legal que determina que a norma orçamental prevalece sobre quaisquer outras *normas legais ou convencionais, especiais ou excepcionais, em contrário*™.

56 Ilustremos com dois casos hipotéticos de atos singulares que violariam de forma direta as normas dos números 1 e 21 do artigo 38.º da Lei n.º 82-A/2014:

56.1 Alteração da tabela dos cargos dirigentes com aumento dos valores constantes nas colunas sobre vencimentos ou despesas de representação;

56.2 Subida do nível de um cargo sem que tivesse ocorrido qualquer alteração do seu enquadramento orgânico ou funcional na estrutura dirigente da CP.

57 Por outro lado, a interpretação sistemático-teleológica da norma do artigo 38.º, n.º 1, da Lei n.º 82-A/2014 determina, ainda, a proibição de atos suscetíveis de enquadramento no património conceptual da figura da fraude à lei no Direito Civil, isto é, o encadeamento de um conjunto de atos que isoladamente se poderiam apresentar como lícitos, mas globalmente constituem um meio para prosseguir um *resultado final global ilícito*, no caso da proibição em análise, pelo facto de serem *equivalentes* a atos de *valorização remuneratória* de cargos dirigentes da CP.

58 Por exemplo, se o CA da CP, ainda que ao abrigo de uma reforma orgânica global, empreendesse uma redefinição dos níveis de um conjunto de cargos, gerando, por essa via, um aumento da despesa global com os cargos dirigentes, os atos de reclassificação dos níveis, apesar de aparentemente lícitos seriam ilícitos por integrados num esquema que configuraria uma fraude às normas legais imperativas do artigo 38.º, n.ºs 1 e 21, da Lei n.º 82-A/2014 que visam obstar ao aumento de despesa com remunerações.

59 No caso *sub judice* sucedeu o oposto a uma hipotética fraude à norma orçamental do n.º 1 do artigo 38.º da Lei n.º 82-A/2014, a alteração dos níveis de cargos dirigentes empreendida pelo CA foi a última etapa de um processo de reforma orgânica que compreendeu a extinção e criação de novos cargos (cf. §§ 5.3, 5.7 a 5.16), tendo uma redução substancial da despesa global com a remuneração dos cargos dirigentes sido lograda através desse processo (cf. §§ 5.3, 5.25 a 5.27).

60 Concluindo, as definições dos níveis dos cargos de Diretora da Direção Financeira, Diretora da Direção de Marketing e Publicidade, Diretor da Direção de Operações, Diretora da Direção de

™ Nos termos do n.º 21 do artigo 38.º: «o regime fixado no presente artigo tem natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normas legais ou convencionais, especiais ou excepcionais, em contrário, não podendo ser afastado ou modificado pelas mesmas».

Para uma panorâmica da figura, na jurisprudência e na doutrina, cf. Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 20-10-2009 (processo n.º 115/09.0TBPTL.S1) e Ana Filipa Morais Antunes, *A fraude à lei no Direito Civil português*, Almedina, Coimbra, 2018, pp. 137-205.

Segurança e Coordenação, Diretor do Gabinete de Relações Internacionais, Diretor da Direção de Gestão da Frota Operacional, Diretora da Delegação Norte da Direção Jurídica, Diretor da Direção Geral de Produção e Negócio e Diretor de Planeamento e Controlo da Atividade não violaram a proibição estabelecida nas disposições conjugadas dos artigos 38.º, n.ºs 1 e 21, da Lei n.º 82-B/2014 e do artigo 18.º, n.º 1, da Lei n.º 7-A/2016.

II.4.4.4 As alegadas *valorizações remuneratórias* de I10, I4 e I17

- 61 No plano jurídico, a alegação do demandante quanto à eventual ilegalidade da definição dos níveis dos cargos de Diretora da Direção de Recursos Humanos, Diretor da Direção Jurídica e Diretora de Apoio à Gestão da Direção Geral de Produção e Negócio compreendia, uma tese mais clara em matéria de subsunção ao abrigo do artigo 38.º, n.º 1, da Lei n.º 82-A/2014 do que a apresentada quanto aos outros nove trabalhadores (§§ 34 a 60).
- 62 Com efeito, no plano factual a alegação foi no sentido de que I10, I4 e I17 foram nomeados para os «exatos cargos de dirigente» em que já estavam providos na anterior estrutura, o que a ser comprovado implicaria que a subida dos níveis desses três cargos (respetivamente, de N5 para N2, de N4 para N2 e de N5 para N3) configurasse uma violação direta da proibição legal de *valorizações remuneratórias*.
- 63 Nesta parte, a matéria de facto provada contradiz a alegação do demandante sobre os três cargos em causa e não suporta a alternativa de a definição dos níveis desses cargos se integrar numa hipotética fraude à lei (cf. §§ 57 a 59).
- 64 Sintetizando a apreciação jurídica do caso dos cargos de I10, I4 e I17 não foi fixado para o trabalhador, mas para um cargo novo derivado de uma estrutura orgânica objeto de uma reforma que permitiu a redução dos custos com cargos dirigentes, ou seja, um resultado coerente com o programa legislativo de controlo da despesa pública e a teleologia da norma do n.º 1 do artigo 38.º da Lei n.º 82-A/2014 (cf. §§ 5.3, 5.12 a 5.15, 5.16.c.iv, 5.16.g, 5.16.h, 5.18, 5.19, 5.25 a 5.27).

II.4.5 Julgamento da infração sancionatória imputada pelo demandante

- 65 O MP imputa aos demandados o preenchimento de uma infração sancionatória prevista e punível pelo complexo normativo constituído pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea b), n.º 2, e n.º 5, da LOPTC.

- 66 O suporte jurídico da imputação é conformado pela alegação de que no dia 17-3-2016 ocorreram 12 atos de atribuição de níveis remuneratórios em violação da norma orçamental constituída pelas disposições conjugadas do artigo 38.º, n.º 1, da Lei n.º 82-B/2014 e artigo 18.º, n.º 1, da Lei n.º 7-A/2016 e que essas violações determinaram um subsequente conjunto de pagamentos ilegais.
- 67 O elemento objetivo do ilícito imputado não foi preenchido (§§ 44 a 64), o que importaria, por si só, a improcedência da ação quanto à matéria da responsabilidade sancionatória.
- 68 Acrescente-se que, ainda que se considerasse preenchido o elemento objetivo do ilícito, para efeitos da responsabilidade financeira sancionatória não se poderia considerar verificado o elemento subjetivo do ilícito (a *negligência* imputada), pois a factualidade provada não legitima um juízo no sentido de que os demandados nas deliberações sobre os níveis dos cargos dirigentes (§ 5.14) tenham violado os deveres objetivos de cuidado que sobre eles recaíam de respeito da letra e programa das normas do orçamento de Estado relativas ao controlo da despesa pública — cf. §§ 5.3, 5.7, 5.9, 5.11, 5.15, 5.23, 5.24, 5.25, 6.3 e 6.4.

II.4.6 Apreciação de responsabilidade reintegratória peticionada pelo demandante

- 69 A responsabilidade reintegratória imputada aos demandados (ao abrigo do artigo 59.º n.ºs 1 e 4 da LOPTC) estava dependente do pressuposto substantivo de se ter verificado um ato ilícito violador da proibição legal de *valorizações remuneratórias* e de o mesmo ter sido causa de *pagamentos indevidos*, atento o disposto nos n.ºs 1 e 20* do artigo 38.º da Lei n.º 82-B/2014.
- 70 Sendo as remunerações auferidas pelos 12 trabalhadores (e constantes da alegação do RI) resultado de um ato lícito do CA da CP (§§ 44 a 64), falece o pressuposto jurídico da alegação do demandante, pelo que, deve o pedido (retificado) de condenação dos demandados na reposição de 79.089,12 € ser julgado totalmente improcedente.

III. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

* O qual prescreve que «para efeitos da efetivação da responsabilidade financeira a que se refere o número anterior, consideram-se pagamentos indevidos as despesas realizadas em violação do disposto no presente artigo».

- 1) Admitir a correção do pedido do MP relativo ao montante de condenação dos demandados a repor de 191.753,82 € para 79.089,12 € (acrescidos de juros de mora), atento o disposto no artigo 146.º, n.º 1, do Código de Processo Civil (CPC) *ex vi* artigo 80.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC);
- 2) Absolver os três demandados (D1, D2 e D3) da infração sancionatória (artigo 65.º, n.º 1, alínea *b*), da LOPTC) que lhes foi imputada e, conseqüentemente, julgar improcedente o pedido do MP de condenação em multa;
- 3) Absolver os três demandados (D1, D2 e D3) da responsabilidade reintegratória que lhes foi imputada (ao abrigo do artigo 59.º, n.ºs 1, 4 e 6, da LOPTC), e, conseqüentemente, julgar improcedente o pedido deduzido pelo MP de reposição de 79.089,12 € acrescidos de juros de mora;
- 4) Declarar que não são devidos emolumentos (atento o disposto no artigo 15.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas).

*

- Registe e notifique.

- Publicite sem identificação das pessoas singulares. DN.

Lisboa, 29 de outubro de 2021

O Juiz Conselheiro,

(Paulo Dá Mesquita)