



Sentença n.º 43/2024 – 3.ª Secção

Processo n.º 27/2024-JRF/3.ª Secção

Sumário

1. É de considerar como responsável o presidente da autarquia que leva a cabo uma conduta de designar ou nomear o coordenador municipal de proteção civil, nas circunstâncias em que o fez, ou seja, sem se mostrar comprovado um dos pressupostos exigidos legalmente para o cargo, possuir uma “licenciatura” adequada ao exercício daquelas funções.
2. A qualificação académica ou curso da pessoa a designar ou nomear, se obtido em universidade brasileira, deve ser objeto de reconhecimento em Portugal, para efeitos de poder ser considerado como uma “licenciatura” e conferir os direitos inerentes à titularidade de grau académico ou diploma de ensino superior português correspondente.
3. Não se mostrando comprovado o pressuposto da “licenciatura”, ocorre violação do n.º 4 do artigo 14.º-A da Lei n.º 65/2017 e mostra-se assim preenchido o pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alínea l), segunda parte da LOPTC.
4. Com o despacho de designação ou nomeação foi criada uma relação jurídica de emprego público e foi assumida uma obrigação de pagamento de despesa pública, correspondente aos vencimentos da nomeada.
5. Sendo tal ato administrativo inválido, por violador de norma legal sobre a admissão de pessoal, ocorreu uma assunção de despesa pública ilegal, o que configura o preenchimento da previsão objetiva de infração financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), segunda parte, da LOPTC.
6. A conduta do demandado é de qualificar como negligente porquanto, estando ciente de que a lei exigia para o cargo a prover o requisito da licenciatura, não teve o cuidado, a diligência e o zelo de verificar se a pessoa que pretendia designar tinha esse grau académico, reconhecido à luz da legislação portuguesa e, dessa forma, descurando o cumprimento e observância da norma legal que exigia tal requisito.



7. O que está subjacente ao juízo de culpa não é uma apreciação sobre as condições ou qualificações profissionais do demandado, mas antes uma apreciação sobre se, em concreto, a sua conduta se pautou pelos padrões exigíveis a quem gere a *res publica*, ou seja, se a sua conduta, in casu, foi diligente e prudente na nomeação ou designação da pessoa para aquele cargo, em face dos requisitos exigíveis para o mesmo, e sobre a assunção de despesas públicas com tal nomeação ou designação.
8. Uma negligência grosseira não é suscetível de se enquadrar na “culpa diminuta” ou “quase ausência de culpa”, pressuposto necessário para poder funcionar o instituto de dispensa de aplicação de multa.

INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA – ADMISSÃO DE PESSOAL –
COORDENADOR MUNICIPAL DE PROTEÇÃO CIVIL – LICENCIATURA -
DESPESA PÚBLICA ILEGAL - NEGLIGÊNCIA – CULPA – DISPENSA DE MULTA

Juiz Conselheiro: António Francisco Martins

3.ª Secção

Data: 09/12/2024

Processo: 27/2024-JRF

RELATOR: Conselheiro António Martins

TRANSITADA EM JULGADO APÓS ACÓRDÃO N.º 7/2025

*

I – Relatório

1. O demandante intentou o presente processo de julgamento de responsabilidade financeira contra D (demandado), melhor identificado nos autos, pedindo a sua condenação, como autor de uma infração financeira sancionatória, a título negligente, prevista e punida (p. e p.) no artigo 65.º, n.ºs 1, alíneas b) e l), da Lei n.º 98/97 de 26.08 (Lei de Organização e Processo dos Tribunais de Contas-LOPTC) e diploma legal a que pertencerão os preceitos adiante citados sem qualquer outra indicação, na multa de 25 UC.

Alega, em resumo, que o demandado, na qualidade de presidente da Câmara Municipal de Cascais (CMC), procedeu à designação, por despacho, de uma pessoa para o cargo de Coordenadora Municipal de Proteção Civil (CMPC), sem que a mesma fosse titular do grau académico de licenciatura exigido legalmente para tal cargo, estando assim aquele despacho ferido de invalidade, dessa forma tendo dado origem à realização de despesa ilegal.

Mais alega que o demandado, não teve o adequado cuidado de verificação do preenchimento daquele requisito, da titularidade de grau académico por parte da designada, tendo atuado sem o cuidado devido e sem a diligência necessária, com falta de zelo pela observância das normas legais, que assim violou.

Conclui que o demandado incorreu, com esta conduta, na infração financeira sancionatória negligente que lhe imputa.

*

2. Contestou o demandado pedindo a improcedência da ação e, em consequência, a sua absolvição e, caso assim se não entenda, a dispensa de aplicação de multa e, caso ainda assim se não entenda, a atenuação especial da sanção.

Alega, em resumo, que não estão verificados os pressupostos de que depende a efetivação de responsabilidade financeira sancionatória, por não ter ocorrido violação do n.º 4 do artigo 14.º-A da Lei n.º 65/2007, de 12.11., na redação conferida pelo DL 44/209 de 01.04 porquanto, para os efeitos exigidos pela lei, ao eventual nomeado apenas é exigível licenciatura - que a nomeada tinha -, não resultando da lei que a licenciatura tem de ter equivalência nas universidades portuguesas.

Mais alega que, nos termos do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta, celebrado entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil, aquele grau e título académico concedido por estabelecimentos para tal habilitados por uma das partes contratantes, em favor dos nacionais de qualquer delas, tem de ser sempre reconhecido pela outra parte contratante.

Conclui que não houve, assim, nomeação indevida, não sendo ilícita a conduta do demandado, pelo que deve ser absolvido.

Finalmente alega que, caso assim não se entenda, não podem deixar de se ter por preenchidos os pressupostos de dispensa ou, pelo menos, de atenuação especial da multa, nos termos do artigo 65.º, n.ºs 8 e 7, respetivamente, da LOPTC.

*

3. O Tribunal é competente, o processo é o próprio e o Ministério Público e o demandado têm legitimidade.

Não se verificam nem foram arguidas nulidades, exceções dilatórias ou perentórias que obstem ao prosseguimento dos autos ou ao conhecimento do mérito da causa.

Procedeu-se a julgamento, com observância do formalismo legal, como da ata consta.

*

II – Fundamentação

A - De facto

A.A. Produzida a prova e discutida a causa, julgam-se como **factos provados (f. p.)**¹, os seguintes:

4. Do requerimento inicial e da discussão da causa²:

4.1. 4.1. Os presentes autos são decorrentes do Relatório/Informação n.º 713/2022, elaborado no Processo n.º 2020/313/D1/704 da IGF, no âmbito da Auditoria que teve origem em denúncia anónima, auditoria essa na qual, entre o mais, se averiguou a matéria relativa à designação e exercício de funções da CMPC do Município de Cascais, AA.

4.2. O Relatório foi homologado pelos Senhores Secretários de Estado do Orçamento e da Administração Local e Ordenamento do Território, por despachos de 31.08.2023 e 14.09.2023, respetivamente.

4.3. Através do Despacho n.º 21/2019, de 15.04.2019, proferido pelo Presidente da CMC, ora demandado, foi designada AA, para o cargo de CMPC.

4.4. A designada possuía, à data, “Curso Superior de Tecnologia em Gestão Ambiental”, obtida na Universidade Estácio de Sá, sita no Rio de Janeiro, Brasil, bem como “Mestrado Profissional em Defesa e Segurança Civil”, atribuído pela Universidade Federal Fluminense.

4.5. O referido “curso superior”, bem como o “mestrado profissional”, não haviam sido objeto de reconhecimento em Portugal.

4.6. O Despacho do PCM, de 15/04/2019 deu origem à realização de despesa, pelo menos, no montante apurado de 116.645,41 € (valor calculado com base no total bruto das remunerações auferidas por AA indicado nos recibos de vencimento referentes ao período entre 01/05/2019 - data de início de funções e 31/10/2021), conforme quadro resumo que se segue, constante do anexo 3 ao Relatório:

¹ Esclareça-se que apenas se consideraram como provados ou não provados os “factos”, entendendo-se como tal os “estados” ou “acontecimentos” da realidade e não considerações, ilações ou conclusões e, muito menos, alegações, na medida em que o que é objeto de prova, nos termos do art.º 341º, do Código Civil, é a “demonstração da realidade dos factos”.

² No âmbito dos poderes de cognição do Tribunal previstos no artigo 5.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Código de Processo Civil, aplicável *ex vi* artigo 80.º da LOPTC, foram considerados e dados como provados factos instrumentais em relação aos factos alegados e outros que são complemento destes, resultantes da discussão da causa e sobre os quais houve oportunidade de as partes se pronunciarem, no âmbito da audiência de julgamento.



QUADRO RESUMO

Un: €

	2019	2020	2021	Total
janeiro		3 389,09	3 389,44	6 778,53
fevereiro		3 365,24	3 403,75	6 768,99
março		3 398,63	3 418,06	6 816,69
abril		3 407,59	3 408,52	6 816,11
maio	3 403,40	3 434,35	3 408,52	10 246,27
junho	6 161,07	6 399,96	6 399,96	18 960,99
julho	3 408,17	3 418,06	3 413,29	10 239,52
agosto	3 398,63	3 408,52	3 356,05	10 163,20
setembro	3 439,29	3 356,05	3 356,05	10 151,39
outubro	3 408,17	3 375,13	3 403,75	10 187,05
novembro	6 333,41	6 399,96	si	
dezembro	3 384,32	3 398,98	si	
Total	32 936,46	46 751,56	36 957,39	116 645,41

Fonte: Folhas de vencimento (mai./2019-out./2021)

4.7. O demandado, embora ciente do regime legal, não teve o adequado cuidado, quando subscreveu o Despacho n.º 21/2019, de 15.04.2019, da verificação do preenchimento do requisito, por parte da designada, da titularidade do grau académico exigido pelo n.º 4 do art.º 14º-A da Lei n.º 65/2007, de 12/11, na redação conferida pelo DL n.º 44/2019, de 01/04, ou seja, uma “licenciatura” adequada ao exercício das funções de CMPC.

4.8. Na nota curricular anexa ao Despacho n.º 21/2019, de 15.04.2019, subscrito pelo demandado, na formação académica da designada AA, consta, além do mais, uma “Graduação Executiva em Gestão e Planeamento Ambiental-Estácio de Sá, conclusão em 2008” e no documento “Histórico Escolar” entregue pela designada aos serviços camarários, em relação aos “dados do curso”, consta que o mesmo foi frequentado em dois anos letivos, cada um com dois semestres.

4.9. O demandado, na situação supra descrita, agiu de forma livre, voluntária e consciente, sem o cuidado devido e sem a diligência e zelo necessários, com vista à observância daquela norma legal, que exigia aquele requisito da licenciatura adequada ao exercício das funções de CMPC.

*

5. Da contestação do 1.º demandado:

5.1. No Despacho n.º 21/2019, o demandado nomeou, “em conformidade com o disposto no n.º 3, do artigo 14.º-A, da Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro, na sua redação atual (...), AA para o cargo de Coordenador Municipal de Proteção Civil (CMPC), com efeitos a 1 de maio de 2019”, encontrando-se tal nomeação baseada nos considerandos constantes do aludido despacho.

5.2. AA, (adiante também referida por "Nomeada"), exerceu a função de "Adjunta do Gabinete de Apoio a Vereação" na Câmara Municipal de Cascais entre 1 de janeiro de 2019 e 30 de abril de 2019.

5.3. No contexto dessas funções, a Nomeada atuou nas áreas da proteção civil municipal e segurança.

5.4. AA concluiu o "Curso Superior de Tecnologia em Gestão Ambiental", na Universidade Estácio de Sá, sita no Rio de Janeiro, Brasil.

5.5. AA possui o "Mestrado Profissional em Defesa e Segurança Civil, atribuído pela Universidade Federal Fluminense, sita no Rio de Janeiro, Brasil.

5.6. Estas formações têm relevância teórica e prática para o cargo para o qual AA foi nomeada.

5.7. AA apresenta um currículo em que evidencia dispor ainda de formações complementares e experiência profissional relevantes para o cargo para o qual foi nomeada.

5.8. No dia 5 de novembro de 2021, a Direção-Geral de Ensino Superior (DGES), emitiu a declaração junta a fls. 48 destes autos, em que declarava que o "Curso Superior de Tecnologia em Gestão Ambiental, conferente do título de Tecnólogaé de nível superior na estrutura do sistema educativo do Brasil", informava que a "Universidade Estácio de Sá é uma instituição de ensino superior reconhecida pelas autoridades competentes daquele País" e fazia notar, em rodapé, naquela declaração, que "A presente declaração atesta somente o nível de curso/estatuto da instituição de ensino superior estrangeira, não substituindo o certificado de equivalência/reconhecimento conferido por uma instituição de ensino superior portuguesa, ou qualquer outra forma de reconhecimento de grau académico previsto na legislação em vigor".

5.9. AA exerceu as funções de CMPC entre 1 de maio de 2019 e 12 de maio de 2022.

5.10. O período em que a Nomeada exerceu funções enquanto CMPC foi parcialmente coincidente com o da pandemia causada pelo vírus SARS-CoV-2.

5.11. Durante o período pandémico as funções prestadas pela Nomeada eram necessárias à regular coordenação de prestação de socorro, manutenção dos confinamentos e da saúde pública e do processo de vacinação em curso.

5.12. A Nomeada evidenciou ter competências necessárias para o exercício do cargo.

5.13. A aptidão da Nomeada para o cargo de CMPC já havia sido demonstrada aquando do desempenho das funções de "Adjunta do Gabinete de Apoio a Vereação" a partir de 1 de janeiro de 2019.

5.14. Na sequência de solicitação feita pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF), na auditoria realizada, sobre a habilitação académica de licenciatura, os serviços da CMC diligenciaram junto da Nomeada para o seu esclarecimento, tendo a mesma invocado dificuldades de obter tais documentos, dado o quadro pandémico então vivido.

5.15. Confrontado com a existência de dúvidas quanto ao preenchimento dos requisitos legais de que dependeria a nomeação de AA para o cargo de CMPC, o demandado optou por, no fim da comissão de serviço para a qual a Nomeada havia sido empossada em 2019, não renovar a comissão de serviço da Nomeada.

5.16. O Presidente da CMC, ora demandado, não é jurista de formação.

5.17. A decisão de nomeação de AA para as funções de "Adjunta do Gabinete de Apoio a Vereação", a partir de 1 de janeiro de 2019, foi instruída pelos serviços da CMC, que procederam às verificações relacionadas com o preenchimento dos requisitos relevantes para tais funções de adjunta, nomeadamente a possibilidade de nomeação em função da sua condição de cidadã brasileira.

5.18. O demandado exerce o cargo de Presidente da CMC desde 2011.

5.19. Antes disso, foi vereador e vice-presidente da CMC desde 2005.

5.20. No quadro da auditoria que deu origem ao presente processo de responsabilidade financeira, o demandado prestou à IGF toda a colaboração e informações necessárias.

*

A.B. E julgam-se como **factos não provados (f. n. p.)**, todos os que, com relevância para a discussão da causa, estejam em oposição – direta ou indireta - com os atrás considerados provados, nomeadamente:

6. Do requerimento inicial:

Nenhuns.

*

7. Da contestação do 1.º demandado:

7.1. A decisão de nomeação de AA para o cargo de CMPC foi devidamente instruída pelos serviços da CMC, que procederam às verificações relacionadas com o preenchimento dos requisitos relevantes e tiveram as respetivas qualificações e competências por adequadas ao exercício das funções de CMPC e integralmente cumpridoras do quadro legal aplicável.

7.2. Durante os 19 anos de mandatos exercidos pelo demandado como vereador, vice presidente e Presidente da CMC, e após inúmeras auditorias, investigações, inspeções e sindicâncias executadas pelas mais diversas entidades em relação às mais diversas matérias, nunca o demandado foi objeto de censura no plano da responsabilidade financeira.

7.3. A Nomeada desempenhou com mérito as funções que lhe estavam atribuídas de CMPC.

*

A.C. Motivação da decisão de facto

8. Os **factos** dados como **provados** foram assim julgados após análise crítica da globalidade da prova produzida, com observância do estatuído nos n.ºs 4 e 5 do art.º 607º do Código de Processo Civil (CPC), aplicável, assim como os demais preceitos deste diploma adiante citados, *ex vi* artigo 80.º da LOPTC, tendo-se nomeadamente tomado em consideração:

a) os factos admitidos por acordo na contestação, explícita ou implicitamente, relativos aos atos materiais levados a cabo pelo demandado e, especificamente, a admissão constante dos artigos 13.º e 14.º da contestação de que procedeu à nomeação em causa, nos termos da fundamentação do despacho que subscreveu;

b) os documentos juntos a estes autos com o requerimento inicial, bem como os documentos constantes do processo apenso (relatório de órgão de controlo interno 20/2023) todos documentos que não foram impugnados e que são relevantes para a prova dos factos julgados como provados, nomeadamente nas seguintes dimensões:

i) o despacho 21/2019, de designação da CMPC, teve por base os considerandos aí indicados e a “nota curricular” anexa ao mesmo;

ii) o “histórico escolar” da Universidade Estácio de Sá comprova, em termos de dados do curso em causa, que o mesmo tem apenas dois anos escolares, cada um com dois semestres;

iii) a declaração da DGES, a fls. 48 dos autos, é posterior ao despacho subscrito pelo demandado e, como resulta da sua nota, é clara no sentido de que a mesma não substitui

“o certificado de equivalência/reconhecimento conferido por uma instituição de ensino superior portuguesa, ou qualquer outra forma de reconhecimento de grau académico previsto na legislação em vigor”.

*

c) os depoimentos das seguintes testemunhas, as quais depuseram com a razão de ciência que lhes advém do conhecimento dos factos, em virtude das atividades/funções descritas infra e, ainda, com isenção e credibilidade, na dimensão dos factos abaixo salientados:

1.^a – BB (jurista, a exercer funções na CMC desde 1992 e diretora do departamento de assuntos jurídicos desde 2014), a qual foi segura no sentido de que “o senhor Presidente transmitiu que queria nomear a Sr.^a Engenheira AA como coordenadora da proteção civil”, na sequência do que os serviços prepararam o despacho de nomeação, no sentido de o materializarem com os dizeres que constam do mesmo. Também afirmou que, quando da nomeação em janeiro, como adjunta do gabinete do Presidente e da Vereação, levantou-se a questão da nacionalidade da nomeada, tendo a divisão jurídica considerado que era possível a sua nomeação com tal nacionalidade e, nessa altura, fizeram a verificação dos requisitos para o lugar, não o tendo feito mais tarde, ou seja, em abril, quando da nomeação para coordenadora da proteção civil porque “nós sabíamos que era licenciada”.

Porém, confrontada com as expressões qualificativas que usou espontaneamente no seu depoimento, “engenheira” e “licenciada”, admitiu que não tinha a certeza se a nomeada AA era engenheira ou se tinha uma licenciatura numa área diferente de engenharia e também não tinha a certeza como ela era tratada nos serviços camarários, se por “engenheira” ou “doutora”.

Questionada ainda sobre o facto de na “nota curricular” não constar em termos de formação académica uma “licenciatura”, mas antes uma “graduação executiva”, não foi clara nem assertiva sobre se esse facto foi por si valorado na altura, quando tal nota curricular foi apresentada para ser anexa ao despacho.

2.^a – CC (que exerceu funções na CMC de assessor de imprensa de 12/2010 a final de 2011, de adjunto do gabinete do presidente de final de 2011 a 11/2019 e de chefe de gabinete do presidente de 11/2019 a 09/2022) o qual tem ideia, pelo que chegou ao seu conhecimento, que a nomeada AA tinha experiência anterior na Petrobrás, no Brasil e que tomou conhecimento do seu processo de nomeação como coordenadora da proteção civil.

*

e) Da apreciação global e crítica desta prova documental e testemunhal, conjugada com as regras de experiência comum, resultou para o Tribunal a convicção segura quanto aos factos provados, nomeadamente nas seguintes dimensões:

i) as funções e ação levada a cabo pelo demandado;

ii) a atuação livre, voluntária e consciente do demandado, no que tange à ação que levou a cabo, que é inferida desde logo das regras de experiência comum no exercício das funções de presidente de uma autarquia, além da circunstância de não haver nenhum elemento probatório que coloque em causa uma atuação com tais características;

iii) a atuação do demandado, sem a atenção e o cuidado de, previamente à nomeação de AA como CMPC, verificar se a mesma era titular do grau académico de licenciatura, válido face à legislação nacional, e assim, se preenchia esse requisito exigido para o exercício daquelas funções, resulta desde logo de ter sido uma decisão pessoal que comunicou aos serviços, os quais se limitaram a dactilografar o despacho de nomeação.

Por outro lado, o demandado não podia desconhecer – e não precisava de ser licenciado em direito para isso - que a nomeação para CMPC exigia o grau académico de licenciatura, como resulta da legislação que aliás invoca no considerando d) do seu Despacho n.º 21/2019 (enquanto a nomeação anterior, para adjunta do seu gabinete, não estava dependente do requisito de possuir licenciatura).

Aliás, é também de fazer notar que uma simples leitura da “nota curricular”, anexa ao referido despacho, onde nunca é utilizada a expressão “licenciatura”, mas antes “Graduação Executiva” e onde os mestrados e o MBA vêm qualificados de “profissional”, devia ter levado o demandado a ser mais diligente, no sentido de exigir a comprovação da licenciatura.

Assim como o facto de a nomeada não ser cidadã portuguesa deveria ter levado o demandado a suscitar a questão da equivalência, em Portugal, das habilitações académicas obtidas no Brasil. Esse facto, da necessidade de obtenção do reconhecimento dessa equivalência, pode dizer-se que é do conhecimento comum (basta recordar a polémica, anterior a estes factos, sobre as dificuldades de obtenção dessa equivalência por parte de médicos dentistas brasileiros, amplamente noticiada na comunicação social). E nem pode dizer-se que esta exigência do reconhecimento da equivalência fosse algo novo que tivesse surgido recentemente, ou seja, apenas com o DL 66/2018, pois já anteriormente, no DL 282/83 de 21.06, posteriormente alterado pelo DL 341/2007 de 12.10, revogados pelo artigo 28.º daquele DL 66/2018, se consagrava exigência similar.

*

9. Igualmente, quanto aos **factos** julgados **não provados**, se procedeu à análise crítica da globalidade da prova produzida, nos termos referidos supra, sendo certo, no entanto, que da ponderação dessa prova não resultou a convicção para o Tribunal da ocorrência desses factos, nomeadamente porque:

a) não estão provados documentalmente, no âmbito da ação de controlo realizada ou pelos documentos juntos aos autos.

b) os depoimentos das testemunhas acima indicadas, mesmo que conjugados com a prova documental, não permitiram formar a convicção do tribunal no sentido de terem ocorrido os factos considerados não provados, nomeadamente quanto à alegação do demandado de ter havido instrução da decisão de nomeação por parte dos serviços com verificação dos requisitos de nomeação e informação nesse sentido e de o demandado nunca ter sido objeto de censura por parte do Tribunal de Contas.

Como resulta do depoimento da testemunha BB, não foi elaborada pelos serviços da CMC nenhuma informação escrita, preparatória e justificativa dos pressupostos para a nomeação de AA como CMPC, antecedendo a prolação do Despacho n.º 21/2019. Igualmente resulta do seu depoimento que o demandado, embora segundo crê nunca tenha sido condenado, já terá sido objeto de situações de “relevação da responsabilidade financeira”, por parte deste Tribunal.

*

B – De direito

B.A. As questões decidendas

10. Considerando o pedido formulado no requerimento inicial e os seus fundamentos, bem como a defesa apresentada na contestação, as questões que se impõe decidir podem enunciar-se nos seguintes termos:

1.ª. *O demandado, na qualidade em que interveio, não observou os seus deveres de conduta, violando normas relativas à admissão de pessoal e à assunção de despesas*

públicas e agiu com culpa, incorrendo assim em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l), da LOPTC?

2.ª – Considerando a resposta dada à questão antecedente, deve o demandado ser dispensado de aplicação de multa ou deve ser condenado na multa peticionada pelo M.º P.º, ou numa multa com atenuação especial da mesma?

Vejamos, tendo naturalmente em consideração que devem ser resolvidas todas aquelas questões, exceto se alguma delas ficar prejudicada pela solução dada à anterior, como resulta do estatuído no artigo 608.º, n.º 2, 1.ª parte, do CPC.

*

B.B. Enquadramento

11. O Ministério Público imputa ao demandado a prática de uma infração financeira de natureza sancionatória, a título negligente, prevista no art.º 65º, nº 1, alíneas b) e l), tendo por base a conduta sumariamente descrita no relatório supra.

12. Efetivamente, sob a epígrafe “Responsabilidades financeiras sancionatórias”, prevê-se no nº 1 daquele preceito que o “Tribunal de Contas pode aplicar multas”:

- “Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos” – cf. alínea b).

- “Pela execução de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, bem como à admissão de pessoal” – cf. alínea h).

13. Por outro lado, no nº 2 do citado preceito são estatuídos os limites, mínimo e máximo da multa, sem prejuízo daquele limite mínimo ser igual a um terço do limite máximo no caso de dolo (nº 4 do art.º 65º citado) e, deste limite máximo, ser reduzido a metade em caso de negligência (nº 5 do mesmo preceito).

14. Perante este enquadramento normativo, importa apurar, para responder à primeira questão equacionada supra, se o demandado, com culpa, incorreu na previsão típica da imputada infração financeira sancionatória, nos segmentos relevantes, em função dos factos provados e não provados, supra descritos.

15. Posteriormente, no caso de resposta positiva àquela primeira questão, se analisarão as seguintes, ou seja, saber se deve ser dispensada a aplicação de multa ou em que termos se deve proceder à sua graduação.

*

B.C. Preenchimento, ou não, dos requisitos ou pressupostos objetivo e subjetivo da infração financeira sancionatória imputada

16. O demandante imputa ao demandado esta infração, tendo por base a sua conduta, de proceder à designação ou nomeação de uma pessoa para o exercício de um cargo, coordenadora municipal de proteção civil, sem se mostrar comprovado que a mesma era titular do grau académico de licenciatura, exigido legalmente para o exercício dessas funções.

17. Considerando a factualidade provada, nomeadamente os n.ºs 4.4 a 4.6. e 5.1. dos f. p., cremos que é de concluir pelo preenchimento do pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória imputada, como a seguir se procurará justificar.

18. Em termos de responsabilidade financeira sancionatória, importa desde logo ter presente que são considerados responsáveis “o agente ou agentes da ação” - cf. art.º 61º, nº 1, aplicável *ex vi* art.º 67º, nº 3, ambos da LOPTC.

19. Ou seja, no caso, é de considerar como responsável o presidente da autarquia, ora demandado, por ter levado a cabo a conduta em causa, de designar ou nomear o

coordenador municipal de proteção civil, nas circunstâncias em que o fez, ou seja, sem se mostrar comprovado um dos pressupostos exigidos para o exercício dessas funções.

20. Com efeito, competindo ao presidente da câmara municipal a designação do coordenador municipal de proteção civil, como resulta do estatuído no n.º 3 do artigo 14.º-A da Lei n.º 65/2007 de 12.11, ainda assim tal designação não depende do livre arbítrio, no sentido de não estar balizada por pressupostos legais.

21. Um desses pressupostos, estabelecido no n.º 4 do citado artigo 14.º-A, é precisamente o de que tal designação só pode ocorrer em relação a indivíduos que possuam licenciatura adequada ao exercício das funções de coordenador municipal de proteção civil.

22. Ora, não se mostra comprovado que a pessoa nomeada pelo demandado, para aquele cargo, possuía uma licenciatura.

23. Com efeito, apenas se mostra comprovado que a nomeada possuía, à data, aquilo que vem designado, no diploma, como um “Curso Superior de Tecnologia em Gestão Ambiental”, que terá sido ministrado por uma universidade brasileira.

24. Porém, tal qualificação académica ou curso, não foi objeto de reconhecimento em Portugal e, conseqüentemente, atento o estatuído nos artigos 1.º e 2.º, alínea f), do DL 66/2018 de 16.08., não pode ser considerado como uma “licenciatura”, para conferir os “direitos inerentes à titularidade do grau académico ou diploma de ensino superior português correspondente”.

25. Nesta medida, não se mostrando comprovado o pressuposto da licenciatura, o demandado não podia designar, como designou, aquela pessoa para o cargo de coordenadora municipal de proteção civil, sob pena de violação do n.º 4 do artigo 14.º-A citado.

26. Mostra-se assim preenchido o pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória prevista na 2.ª parte da alínea l), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, na medida em que o demandado violou normas legais relativas à admissão de pessoal.

27. Com tal ato administrativo, o despacho n.º 21/2019 subscrito pelo demandado, foi criada uma relação jurídica de emprego público entre a nomeada e a CMC e, através dele, foi assumida a obrigação de pagamento de despesa pública, correspondente aos vencimentos da nomeada, que aliás foram pagos (cf. n.º 4.6. dos f. p.)

28. Porém, tal ato administrativo, por violador de norma legal sobre a admissão de pessoal, é inválido, atento o estatuído no artigo 163.º, n.º 1, do Código de Procedimento Administrativo e, nessa medida, conjugando tal vício com o estatuído no artigo 52.º, n.º 3, alínea a), da Lei n.º 151/2015 de 11.09. (LEO-Lei de Enquadramento Orçamental), a assunção daquela despesa pública é ilegal, donde resulta o preenchimento do pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória prevista na 2.ª parte da alínea b), do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC.

29. Nem se diga, como pretexto agora o demandado na sua contestação, que não há qualquer ilicitude na nomeação e que não resulta da lei “que a licenciatura ali referida tem de ter necessária equivalência nas universidades portuguesas”, pelo que não estaria preenchido o tipo legal.

30. Afigura-se-nos linear que esta interpretação não tem fundamento legal, pois olvida que a interpretação da lei deve ter “sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico”, como se prevê no artigo 9.º, n.º 1, do Código Civil.

31. Nessa medida, quando no artigo 14.º-A do DL 65/2017 se exige que o nomeado possua “licenciatura” tem de ser entendido, em face da unidade do sistema jurídico, ou seja, conjugando tal norma com os artigos 1.º e 2.º, alínea f), do DL 66/2018, como uma

licenciatura atribuída por uma instituição de ensino superior portuguesa ou em que o grau académico atribuído por uma instituição de ensino superior estrangeira foi objeto de reconhecimento em Portugal e foi atribuído a esse grau académico uma equivalência a um grau académico do ensino superior português correspondente, para assim poder beneficiar dos direitos inerente à titularidade deste grau académico.

32. Também não assiste razão ao demandado quando cita o proémio do artigo 41.º do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta, celebrado entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil em Porto Seguro a 22 de abril de 2000 (publicado para ratificação no Diário da República, I Série-A, n.º 287, de 14 de dezembro de 2000 e ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 79/2000, de 14 de dezembro, publicado no mesmo Diário da República), para preterir que “o reconhecimento será sempre concedido” e que, nesse contexto, resultaria evidente que o título da Nomeada garantiria os conhecimentos adequados para o cargo.

33. Estamos mais uma vez perante uma interpretação legal que, além de não ter em conta a unidade do sistema jurídico, não tem sequer na letra da lei um mínimo de correspondência verbal (cf. artigo 9.º, n.º 2, do Código Civil).

34. Começando por aqui, basta uma simples leitura do citado artigo 41.º para se concluir que este não estabelece um reconhecimento automático e incondicional, pois como aí se estatui “O reconhecimento será sempre concedido, a menos que se demonstre, fundamentadamente, que há diferença substancial entre os conhecimentos e aptidões atestados pelo grau ou título em questão, relativamente ao grau ou título correspondente no país em que o reconhecimento é requerido”.

35. Acresce que a possibilidade de vir a ser assegurado o “reconhecimento automático” só é possível nos termos previstos no artigo 42.º do citado Tratado, quando há “convénios” entre as universidades e instituições de ensino superior em Portugal e as universidades do Brasil, o que não se demonstra seja o caso.

36. Além disso, tal interpretação do demandado volta a desconsiderar “a unidade do sistema jurídico” porquanto, como resulta do estatuído nos artigos 4.º e 5.º do DL 66/2018, qualquer uma das formas de reconhecimento (automático, de nível e específico), pressupõe sempre um requerimento do titular das habilitações e os reconhecimentos automáticos têm que estar previstos em acordos internacionais, em condições de reciprocidade entre Estados e com determinação dos “graus e diplomas por estes abrangidos”, o que não é manifestamente o caso.

37. Nesta medida não pode deixar de se concluir que, ao contrário do propugnado pelo demandado, mostra-se verificada a ilicitude da conduta do demandado e, assim, preenchido o elemento objetivo da infração financeira em causa, nos termos já antes justificados.

38. Mas não basta, como sabemos, para concluir pelo cometimento de uma infração financeira sancionatória, uma conduta objetivamente tipificada como tal, por parte duma concreta pessoa, que tenha a qualidade de agente da ação.

39. Com efeito, a responsabilidade financeira sancionatória exige a culpa do agente, na realização ou omissão da ação, nas modalidades de dolo ou negligência, pelo que só com o preenchimento, também deste elemento subjetivo, poderemos estar perante uma infração financeira – cf. artigos 61.º, n.º 5, 65.º, n.º 5 e 67.º, n.º 3, todos da LOPTC.

40. A culpa, na modalidade de dolo, em qualquer uma das suas variáveis, exige uma conduta voluntária do agente de atuar com a intenção de realizar a infração (dolo direto), de atuar representando a realização da infração como consequência necessária da sua

conduta (dolo necessário) ou de atuar representando a realização da infração como consequência possível da sua conduta e conformando-se com tal realização (dolo eventual) – cf. artigo 14.º do Código Penal, aplicável *ex vi* artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC.

41. Já a culpa, no modalidade de negligência, implica uma censura à conduta do agente, porquanto, em função da qualidade e responsabilidade de que estava investido, tendo o dever de observar e cumprir as normas legais em causa e, nessa medida, não tendo o devido cuidado na observância e não violação daquele regime legal e, por tal razão, não observando tais normas e regime, agiu com culpa.

42. Quando o agente, ao atuar, representa como possível a realização de um facto correspondente ao ilícito, mas atua sem se conformar com essa realização, estamos perante a negligência consciente – cf. alínea a) do artigo 15.º do Código Penal. Já se o agente não chega sequer a representar a possibilidade da realização do facto ilícito, configura-se uma atuação mediante negligência inconsciente – cf. alínea b) do artigo 15.º citado, igualmente aplicável *ex vi* artigo 67.º, n.º 4 citado.

43. Nesta medida, atenta a factualidade provada (cf. nomeadamente n.ºs 4.7 a 4.9. dos f. p.) consideramos que é de concluir pela verificação do pressuposto subjetivo da infração financeira em causa, na medida em que a conduta do demandado é de qualificar como negligente porquanto, estando ciente de que a lei exigia para o cargo a prover o requisito da licenciatura, não teve o cuidado, a diligência e o zelo de verificar se a pessoa que pretendia designar tinha esse grau académico, reconhecido à luz da legislação portuguesa e, dessa forma, descurando o cumprimento e observância da norma legal que exigia tal requisito.

44. Não tem assim fundamento a invocação do demandado de que atuou sem culpa (cf. artigo 83.º da contestação) e, muito menos, a alegação em audiência de que “o demandado não sabia nem tinha que saber de não haver prova do grau equivalente” em termos de licenciatura.

45. Atribuindo a lei (cf. o n.º 3 do citado artigo 14.º-A da Lei 65/2007) a competência para a designação daquele cargo de coordenador municipal de proteção civil ao presidente da câmara municipal, *in casu* o demandado, temos por certo que é da sua responsabilidade pessoal aferir sobre se a pessoa que pretende nomear preenche os requisitos exigidos pela lei, nomeadamente “licenciatura e experiência funcional adequadas ao exercício daquelas funções”.

46. Consequentemente deve exigir a comprovação da habilitação académica e fazer um juízo pessoal sobre se a licenciatura invocada e comprovada é adequada ao exercício daquelas funções.

47. Por outro lado, a circunstância de não ser jurista (cf. n.º 5.16. dos f. p.), não o exime, por si só, daquela responsabilidade pessoal e culposa, na medida em que o que está subjacente ao juízo de culpa não é uma apreciação sobre as suas condições ou qualificações profissionais, mas antes uma apreciação sobre se, em concreto, a sua conduta se pautou pelos padrões exigíveis a quem gere a *res publica*, ou seja, se a sua conduta, *in casu*, foi diligente e prudente na nomeação ou designação da pessoa para aquele cargo, em face dos requisitos exigíveis para o mesmo, e sobre a assunção de despesas públicas com tal nomeação ou designação.

48. E a resposta, como decorre do que já anteriormente se expôs (cf. § 43), é claramente no sentido de que não teve tal diligência nem prudência.

49. Aliás, basta uma simples leitura da “nota curricular”, que o demandado não podia desconhecer pois é mencionada no seu despacho e é anexa ao mesmo, onde nunca é

utilizada a expressão “licenciatura”, mas antes “Graduação Executiva” e onde os mestrados e o MBA vêm qualificados de “profissional”, para suscitar dúvidas a um leitor minimamente atento, levando-o a questionar-se sobre que tipo de grau académico é aquele de “Graduação Executiva” e também não pode olhar para os mestrados sem mais, pois estes são adjetivados de “profissionais” o que, no mínimo, parecem ser um contraponto aos mestrados académicos.

50. Acresce, finalmente, que não se comprovaram diligências dos serviços, antecedentes ou contemporâneas à nomeação, para a comprovação da licenciatura por parte da pessoa que o demandado pretendia designar, nem informações desses serviços a transmitir tal verificação e a considerar as qualificações e competências cumpridoras do quadro legal aplicável (cf. n.º 7.1. dos f. n. p.), pelo que não é de excluir a responsabilidade pessoal do demandado.

51. Estamos no domínio de competências próprias do demandado, que podem ser exercidas sem necessidade de parecer ou informação prévia dos serviços e, nessa medida, é opção sua exercê-las nesses termos, como exerceu, ou suscitar a audição dos “serviços competentes para informar”, o que não se mostra comprovado ter sido feito.

52. Não se verifica, assim, qualquer causa ou circunstância excludente da responsabilidade do demandado, nomeadamente à luz do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC (na redação introduzida pelo artigo 248.º da Lei n.º 42/2016 de 28.12) e artigo 80.º-A da Lei n.º 73/2013 de 03.09 (RFALEI-Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais), porquanto não se mostra provado que a sua conduta tenha sido levada a cabo na sequência de audição prévia do serviços competentes para informar e em conformidade com o parecer desses serviços.

53. Nestes termos, pelos fundamentos expostos, *é de concluir, quanto à primeira questão equacionada supra, que estão preenchidos os pressupostos, objetivo e subjetivo, da prática pelo demandado de uma infração financeira sancionatória, negligente, p. e p. no art.º 65º, n.º 1, al. b), segunda parte (violação de normas sobre assunção de despesas públicas) e alínea l), segunda parte (violação de normas sobre admissão de pessoal).*

*

B. D. Dispensa de multa/graduação da multa

54. Impõe-se agora analisar e decidir os aspetos da 2.ª questão atrás enunciada (cf. § 10 supra), considerando a resposta dada à 1.ª questão e tendo presente o pedido do demandante de condenação na multa peticionada e a pretensão do demandado de dispensa de aplicação de multa e, se assim se não entender, de atenuação especial da multa.

55. Desde já adiantamos que, na ponderação levada cabo por este Tribunal, não cremos que se possa concluir pela verificação, *in casu*, dos requisitos exigidos pelos n.ºs 7 e 8 do artigo 65.º da LOPTC, cujo preenchimento é necessário para fazer funcionar tais institutos, como a seguir se procurará justificar.

56. Com efeito, como decorre do inciso “pode” da norma em causa, a dispensa de aplicação de multa não é automática e, como se fundamentou na Sentença n.º 5/2020-3.ª Secção³, a aplicação deste regime “não pode entender-se como uma obrigação *ope legis* do Tribunal, mas antes como um poder/dever, a operar em função de todas as circunstâncias do caso concreto”.

³ Acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2020/sto05-2020-3s.pdf>

57. Acresce que este Tribunal «tem efetivamente perfilhado um entendimento exigente quanto à qualificação de “culpa diminuta”», no sentido de não ser «de qualificar como “diminuta” uma simples e comum negligência porquanto, em regra, estas infrações são cometidas apenas na forma negligente»⁴, não se vislumbrando razões para alterar este entendimento, o qual aliás tem vindo a ser reiterado.

58. Ora, tendo-se procedido à análise e ponderação de toda a factualidade pertinente (cf. nomeadamente n.ºs 4.7. a 4.9. e 5.1), relativa à conduta do demandado, não temos dúvidas ser de concluir que não se verificam aqueles pressupostos, nomeadamente uma “culpa diminuta”, nos termos exigidos pelo preceito citado, como correspondendo a uma “quase ausência de culpa”.

59. Estamos é verdade perante uma culpa na forma de negligência, mas uma negligência que se pode considerar grosseira, pois não é minimamente compreensível, desde logo em face da “nota curricular” e da formação académica aí descrita, realizada num país estrangeiro, que um responsável/gestor da causa pública, não tenha solicitado elementos comprovativos do reconhecimento, em Portugal, do grau académico invocado, ainda para mais quando, em face dos documentos existentes na CMC, o referido “Curso Superior de Tecnologia em Gestão Ambiental” tem como componentes apenas dois anos letivos.

60. Esta negligência grosseira não pode assim ser suscetível de se enquadrar naquela “culpa diminuta” ou “quase ausência de culpa”, como que permitindo uma desculpabilidade da conduta.

61. Também não vislumbramos que, no caso, existam “circunstâncias anteriores ou posteriores” à infração em causa que possibilitem formar um juízo no sentido de que as mesmas “diminu[em]am por forma acentuada a ilicitude ou a culpa” do demandado e, nessa medida, para concluir pela verificação dos requisitos exigidos pelo n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC, para o Tribunal proceder a uma atenuação especial da multa.

62. Nem se preteixe que deve ser valorado, a este título ou circunstância, a alegação de que a legalidade terá sido reposta com a iniciativa do demandado de não renovação da comissão de serviço da Nomeada.

63. Não houve qualquer reposição da legalidade dessa forma, mas apenas o deixar levar até ao fim e às últimas consequências, o ato inválido de designação daquela pessoa para um cargo, sem demonstração dos requisitos exigidos legalmente para o exercício do mesmo, quando o demandado estava alertado para tal ilegalidade pela auditoria em curso.

64. O que poderia ser valorado como reposição da legalidade e, assim, como circunstância posterior à infração que poderia diminuir de forma acentuada a ilicitude, seria a cessação da comissão de serviço da Nomeada quando, no âmbito da auditoria, a IGF solicitou comprovativo da licenciatura daquela e não havia na CMC esse comprovativo nem a pessoa em causa diligenciou, em tempo razoável, pela obtenção do reconhecimento, em Portugal, do grau académico obtido na universidade brasileira.

65. Com a consequência de, cessando a comissão de serviço daquela nomeação ou designação ilegal, também cessarem as suas consequências ilícitas, ou seja, o pagamento dos vencimentos e, nessa medida, ter ocorrido menos despesa pública ilegal.

⁴ Cf. Acórdão n.º 36/2020-3-ª Secção, de 23.09.2020, acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2020/aco36-2020-3s.pdf>

66. Assim, não se demonstrando os pressupostos para a dispensa de multa ou atenuação especial da mesma, impõe-se proceder à sua graduação, o que se fará de seguida.

67. Considerando que estamos perante infração financeira sancionatória cometida na forma negligente, é de atentar que a moldura abstrata se situa entre o mínimo de 25 UC e o máximo de 90 UC - cf. art.º 65º, nºs 2, 4 e 5, da LOPTC.

68. Ponderando, outrossim, os factos provados relevantes neste âmbito (cf. nomeadamente n.ºs 4.6. a 4.9., 5.1. e 5.18 a 5.20 dos f. p.), e os critérios de graduação da multa, previstos no nº 2 do art.º 67º da LOPTC, nomeadamente:

(i) a culpa, na modalidade de negligência;

(ii) que assumem alguma gravidade os factos e as suas consequências, pois nomeações ou designações ilegais, violando princípios de legalidade e transparência na gestão pública, geram sempre nos cidadãos uma desconfiança nas entidades públicas, pela ideia de favorecimento de uns em detrimento de outros, além de ter dado causa à assunção de despesas públicas ilegais, ainda de valor significativo, embora sem serem pagamentos indevidos, pois houve contraprestação laboral;

(iii) o nível do demandado, em termos de responsabilidade, no patamar cimeiro, em função da sua qualidade de presidente do executivo municipal;

(iv) as condições económicas do demandado, de reputar como médias, em função da sua condição de autarca, há longos anos;

(v) o desconhecimento da existência de antecedentes ao nível de condenação pela prática de infrações financeiras sancionatórias;

Conclui-se que o montante peticionado pelo demandante, no limiar mínimo da moldura abstrata, em concreto, 25 UC⁵, não se mostra desajustado daqueles critérios, pelo que é o montante que se impõe ser fixado.

*

III – Decisão

Pelo exposto, ao abrigo dos preceitos legais citados, julgo a presente ação procedente, por provada e, em consequência, *condeno o demandado D, pela prática de uma infração financeira de natureza sancionatória, negligente, p. e p. no art.º 65º, nº 1, al. b), segunda parte (violação de normas sobre assunção de despesas públicas) e alínea l), segunda parte (violação de normas sobre admissão de pessoal), na multa de 25 (vinte e cinco) UC.*

Condeno ainda o demandado nos emolumentos devidos – cf. artigos 1º, 2º e 14º nºs 1 e 2 do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo artigo 1º do DL 66/96 de 31.05 e em anexo a este diploma legal.

D. n., incluindo registo e notificações.

*

Lisboa, 09 de dezembro de 2024

⁵ De harmonia com o Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao DL n.º 34/2008, de 26.02, a UC é a quantia monetária equivalente a um quarto do valor do Indexante de Apoios Sociais (doravante IAS), vigente em dezembro do ano anterior, arredondado à unidade euro, atualizável anualmente com base na taxa de atualização do IAS.

Assim, considerando a data da prática dos factos e atento o disposto no art.º 3º do DL n.º 323/2009, de 24.12, que fixa o valor do IAS para 2010 em € 419,22 €, a que acresce que o regime de atualização anual do IAS se encontrou suspenso desde 2010 até 2019 (cf. alínea a) do artigo 67º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro e artigo 182º da Lei n.º 71/2018 de 31.12) o valor da UC é de 102,00€.

