

SUMÁRIO

1. O contraditório do demandado em sede de processo jurisdicional opera relativamente à ação proposta pelo MP que é o responsável nos planos ético e jurídico por esse exercício e respetiva sustentação e na medida em que um tribunal independente do demandante vai julgar a ação estão salvaguardados os direitos constitucionais à defesa em contraditório e à tutela jurisdicional efetiva protegidos, respetivamente, pelos artigos 32.º, n.º 10, e 20.º, n.ºs 1 e 4, da CRP.
2. A norma do artigo 152.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho, não proíbe alterações de posições remuneratórias, mas fixa um procedimento especial: os atos «dependem de despacho prévio favorável do membro do Governo responsável pela área em que se integra o órgão, serviço ou entidade em causa, sendo posteriormente submetidos a autorização do membro do Governo responsável pelas áreas das finanças e da administração pública».
3. Nos anos de 2020 e 2021, o Governo não aprovou qualquer decreto-lei de execução orçamental, pelo que, atento o disposto no artigo 210.º do Decreto-Lei n.º 84/2019 nesses anos não ocorreu evento gerador da caducidade do artigo 152.º, n.º 1, do referido diploma legal.
4. Nos anos de 2020 e 2021, o artigo 152.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 84/2019 não foi objeto de revogação expressa, tácita ou por substituição.
5. A eventual violação de regras de Direito Financeiro por uma determinada entidade pública não implica automaticamente a responsabilização de um agente dessa entidade interveniente no procedimento, atendendo, nomeadamente, a que:
 - a) A imputação objetiva enquanto atribuição do facto à esfera de controlo ou poder do agente tem como epicentro a atribuição de eventos típicos associada no caso de violação de deveres normativos também a critérios normativos sobre competências.
 - b) Em face do ónus de alegação dos factos essenciais e do princípio do contraditório, o Tribunal apenas pode apreciar o eventual preenchimento do desvalor invocado em

termos jurídicos na demanda por referência a procedimentos cujas especificidades integraram a alegação do Demandante com identificação de concreta conduta do Demandado.

6. Os atos do Demandado de aprovação das alterações de posições remuneratórias e de autorização dos subsequentes pagamentos objeto da presente ação foram ilegais por incompetência, na medida em que os aumentos remuneratórios deviam ter sido precedidos de autorizações ministeriais.
7. A responsabilidade por infração financeira reintegratória não apresenta no regime legal dimensão exclusivamente objetiva, i.e., a condenação como agente de um ilícito financeiro depende de a conduta ter ocorrido com dolo ou negligência (artigo 61.º, n.º 5, da LOPTC).
8. Era exigível em termos gerais ao Demandado a tomada de precauções suficientes quanto ao respeito de princípios e regras legais nos seus processos decisórios, em particular aqueles que envolvem aumento de despesa.
9. A competência do Governo para aprovar a norma do artigo 152.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 84/2019 não ilide obrigações do mesmo órgão de soberania no sentido de promover orientações claras, transparentes e devidamente difundidas para a administração, constatando-se que a atividade administrativa de aplicação daquela norma foi dificultada por falta de articulação entre os membros do Governo responsáveis por duas direções-gerais (DGAEP e DGO) produtoras de informações geradoras de atuações contraditórias de diferentes entidades públicas.

Secção – 3.ª Secção
Data 31/01/2025
Processo JRF: 18/2024

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

TRANSITADA EM JULGADO

I. RELATÓRIO

- 1 O Ministério Público (MP) requereu perante a 3.ª Secção do Tribunal de Contas (TdC) o julgamento de AA.
- 2 O exercício da ação pelo MP foi precedido de processo de auditoria da Inspeção-Geral da Defesa Nacional (IGDN).
- 3 O MP pediu no requerimento inicial (RI) que o Demandado fosse condenado:
 - «i) Pela prática de 72 (setenta e duas) infrações financeiras reintegratórias - tantas quanto os pagamentos em 2021: 12 meses x 6 trabalhadores -, nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 4 do artigo 59.º da LOP-TC;
 - ii) Em responsabilidade financeira reintegratória pelos pagamentos indevidos por ele autorizados no ano de 2021, conforme referido no artigo 15.º *supra*, na reposição do valor correspondente a esses pagamentos, ou seja, 9.447,48 €, acrescido de juros de mora às taxas legais contados desde o dia 20 de cada mês do ano de 2021, relativamente às quantias mensais de 261,64 €, sendo que nos meses de junho e novembro a quantia a computar deverá ser de 523,28 € e, desde esse mesmo dia 20 de cada mês de 2021, no que toca à quantia de 413,18 €, sendo que nos meses de junho e novembro deverá ser computada a quantia de 826,36 € (cf. n.º 6, do artigo 59.º, da LOP-TC).»
- 4 O processo jurisdicional compreendeu as seguintes etapas fundamentais:
 - 4.1 O Demandado apresentou contestação com alegação articulada que concluiu da seguinte forma:

«Termos em que deve a presente ação ser julgada improcedente, por não provada e, em consequência, deve ser o Demandado absolvido.»
 - 4.2 Notificado da contestação, o Demandante nada disse.
 - 4.3 Realizou-se audiência com produção de prova pessoal promovida pelo Demandado (depoimento do Demandado e inquirição de duas testemunhas) e alegações orais, nas quais, nomeadamente, o Magistrado do MP se pronunciou no sentido de que o Demandado devia ser condenado, mas relevada a responsabilidade imputada.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 FACTOS PROVADOS

- 5 Tendo por referência as alegações das partes, os respetivos ónus de alegação e a factualidade com relevância para a causa (infra §§ 77 a 27), julgam-se provados os factos seguintes:
- 5.1 A Inspeção-Geral da Defesa Nacional (IGDN) realizou uma auditoria à Polícia Judiciária Militar (PJM) com o objetivo de avaliar a conformidade legal associada ao Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública de Dirigentes e Trabalhadores (SIADAP 2 e 3), em particular no que respeita à diferenciação de desempenhos, à alteração de posicionamentos remuneratórios e à atribuição de prémios de desempenho e incidido sobre o ciclo avaliativo de 2019 a 2020, tendo ao processo respetivo sido atribuído o número AI.AUD/2022/29, no qual o Diretor da PJM e ora Demandado foi notificado para se pronunciar sobre o relato / projeto de relatório.
- 5.2 No termo dessa auditoria foi elaborado o relatório final remetido à Ministra da Defesa Nacional que o homologou em despacho datado de 22-02-2024.
- 5.3 O relatório e respetivos anexos foram enviados à 2.ª Secção do TdC, que, por seu turno, os remeteu ao MP, tendo dado entrada na respetiva Unidade de Apoio em 09-04-2024.
- 5.4 Nos anos de 2019, 2020 e 2021, o Demandado exercia as funções de Diretor-Geral da PJM e, por inerência, presidia ao Conselho Coordenador de Avaliação (CCA).
- 5.5 Nos anos de 2019, 2020 e 2021, o técnico superior BB desempenhava, em regime de substituição, as funções de Chefe da Divisão de Apoio Técnico e Administração (UATA) da PJM e também integrava o CCA.
- 5.6 Nos anos de 2019, 2020 e 2021, o Primeiro-CC era chefe dos Recursos Humanos da PJM e também integrava o CCA.
- 5.7 O Demandado enquanto Diretor-Geral da PJM proferiu o despacho n.º 1/2021, de 12-01-2021, em que foi determinado, além do mais, que os encargos relativos a alterações do posicionamento remuneratório por opção gestonária ao abrigo do artigo 158.º, da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas (LTFP) teriam a dotação máxima de 10 000,00 €.
- 5.8 Em 28-01-2021, o CCA emitiu parecer favorável à proposta de alteração de posição remuneratória por opção gestonária de 5 trabalhadores civis da PJM invocando o n.º 2, do artigo 157.º da LTFP.

- 5.9 Em 8-04-2021, o Demandado proferiu o Despacho n.º 4/2021 em que determinou a alteração da posição remuneratória por opção gestionária de 6 trabalhadores, 5 para a posição remuneratória seguinte à detida e 1 para posição distinta.
- 5.10 No Despacho n.º 4/2021 do Diretor-Geral da PJM foi publicitado que os trabalhadores DD, ..., EE, e FF sofreram alteração de posicionamento remuneratório pelo facto de terem atingido 10 pontos na avaliação de desempenho invocando-se o n.º 7 do artigo 156.º da LTFP.
- 5.11 No Despacho n.º 4/2021 invocando a regra prevista no artigo 156.º, n.º 2, da LTFP foi alterada a posição remuneratória de: GG; HH II; JJ; KK; LL
- 5.12 No Despacho n.º 4/2021 invocando a regra prevista no artigo 157.º, n.º 2, ao abrigo do disposto no artigo 167.º da LTFP, também foi alterada a posição remuneratória de MM
- 5.13 O Despacho n.º 4/2021 foi publicado no *Diário da República*, 2.ª Série, de 28-04-2021.
- 5.14 Por força da publicação do despacho n.º 04/2021, os serviços de processamento de vencimentos da PJM passaram a processar salários superiores aos trabalhadores abrangidos pela APR por opção gestionária referidos em tal despacho, tendo consequentemente:
- a) Os trabalhadores HH II, GG, JJ, KK e LL que no mês de dezembro de 2020 recebiam na globalidade, mensalmente, 5 564,07 €, passado a receber, a partir do mês de janeiro de 2021, global e mensalmente, 5 825,71 €, ou seja, em conjunto, mais 261,64 €/mês, o que, no ano de 2021, representou um acréscimo remuneratório anual de 3 662,95 € (261,64 €/mês x 14);
 - b) O trabalhador MM que no mês de dezembro de 2020 recebia 1 205,08 €, passou a receber no mês de janeiro de 2021 o montante de 1 618,26 €, ou seja, mais 413,18 €/mês, o que, no ano de 2021, representou um acréscimo remuneratório anual de 5 784,52 € (413,18 €/mês x 14).
- 5.15 Os trabalhadores abrangidos pelo Despacho n.º 04/2021 exerciam à data das alterações das posições remuneratórias as seguintes funções:
- a) GG, Assistente Técnica;
 - b) HH II, Assistente Técnica;
 - c) JJ, Assistente Técnico;

- d) KK, Assistente Técnica;
- e) LL, Técnico de Informática Adjunto;
- f) MM, Técnico Superior.
- 5.16 Os trabalhadores GG e MM já não se encontram a exercer funções para a PJM, encontrando-se a primeira a exercer funções noutra entidade pública através do regime de mobilidade interna e o segundo, por sua vez, em regime de cedência de interesse público.
- 5.17 A referida alteração do posicionamento remuneratório por opção gestionária de 6 trabalhadores operou-se dentro dos limites da dotação orçamental prevista no Despacho n.º 1/2021 do Diretor-Geral da PJM tendo sido decididas após auscultação do CCA da PJM.
- 5.18 O Demandado autorizou o pagamento das novas remunerações.
- 5.19 O Demandado não solicitou autorização prévia para as referidas alterações de posições remuneratórias aos membros do Governo com a tutela da Defesa Nacional e das Finanças e Administração Pública e não tinha havido qualquer autorização ministerial quando se processaram os pagamentos acrescidos acima indicados.
- 5.20 Nos anos de 2020 e 2021 não foi aprovado qualquer decreto-lei que aprovasse a execução orçamental (DLEO), ao invés do que tinha sucedido em todos os cinco anos anteriores (Decreto-Lei n.º 36/2015, de 9-03, Decreto-Lei n.º 18/2016, de 13-04, Decreto-Lei n.º 25/2017, de 3-03, Decreto-Lei n.º 36/2018, de 15-05 e Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28-06).
- 5.21 Em 8-02-2021, a Direção Geral do Orçamento (DGO) tinha publicado no seu sítio na rede eletrónica, na parte relativa a Instruções/Documentos/Circulares, a Circular Série A n.º 1400 do Secretário de Estado do Orçamento, de 8-02-2021, sobre a execução orçamental com instruções para todas as entidades da Administração Central.
- 5.22 A Circular desdobra-se por 48 páginas, iniciando-se da seguinte forma:
- «A todas as Entidades da Administração Central se comunica
ASSUNTO: Execução Orçamental
Temática: Execução Orçamental – Execução orçamental das entidades/setores
As presentes Instruções foram aprovadas por Sua Excelência a Secretária de Estado do Orçamento em 8 de fevereiro de 2021.
Respeitando o quadro normativo vigente, foi elaborado o conjunto de regras, que a seguir se transmitem, para permitir que as entidades possam prosseguir o seu normal funcionamento em termos de execução orçamental, sem prejuízo das alterações à presente Circular a ocorrerem com a entrada em vigor do DLEO para 2021.

Divulgam-se assim as instruções aplicáveis à execução orçamental de 2021, que complementam os normativos da Lei do Orçamento do Estado para 2021, mantendo-se em vigor o Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2019 (DLEO2019), nomeadamente as normas referentes a alterações orçamentais, contratação de trabalhadores e alterações de posicionamento remuneratório, até à entrada em vigor do DLEO para 20212.

Nota Prévia:

Nesta Circular é apresentado o classificador das fontes de financiamento a ser utilizado na execução do orçamento do ano de 2021 à luz da nova Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) - Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro – na sua redação atual, a qual prevê uma abordagem agregada da Administração Central visando assim, assegurar uma harmonização de classificadores nos diferentes subsectores das Administrações Públicas. O classificador das fontes de financiamento é simplificado/unificado, passando a integrar um conjunto de códigos tipificados independentemente do regime jurídico das Entidades Públicas. São definidos novos elementos a prestar pelas entidades que detenham investimentos estruturantes (pontos 149 a 151).

A execução das verbas pelas entidades executoras no âmbito dos novos instrumentos financeiros enquadrados no Next Generation EU, nomeadamente, o REACT-EU, o PRR e o Fundo para uma Transição Justa (FTJ), têm uma contabilização específica (ponto 69.1), cujos projetos devem ser enquadrados na Medida “Plano de Recuperação e Resiliência” criada especificamente para o efeito. São parte integrante das presentes instruções os seguintes pontos:

[...]».

5.23 O ponto 97 (constante da página 34 de 48) da Circular Série n.º 1400 tem o seguinte teor:

«Nos termos do artigo 151.º e 152.º do DLEO 2019, com exceção das alterações obrigatórias de posicionamento remuneratório, progressões e mudanças de nível ou escalão, dependem de despacho prévio favorável dos membros do Governo responsáveis pelas áreas sectorial, das finanças e da administração pública todas as demais alterações remuneratórias, independentemente da modalidade, incluindo as alterações de posicionamento remuneratório por opção gestionária previstas no artigo 158.º da LTFP, e as mobilidades na categoria e inter-carreiras ou categorias, previstas no n.º 3 do art.º 93.º da LTFP.»

5.24 No ano de 2020, a Circular da DGO, com o n.º 1396, de 30-03-2020, relacionada com instruções aplicáveis à execução orçamental de 2020, no seu ponto 96 referiu «nos termos do artigo 151.º e 152.º do DLEO 2019, com exceção das alterações obrigatórias de posicionamento remuneratório, progressões e mudanças de nível ou escalão, dependem de despacho prévio favorável dos membros do Governo responsáveis pelas áreas sectorial, das finanças e da administração pública todas as demais alterações remuneratórias, independentemente da modalidade, incluindo as alterações de posicionamento remuneratório por opção gestionária previstas no artigo 158.º da LTFP.».

5.25 Em anos anteriores a DGO, também publicitou no seu sítio na rede eletrónica Circulares com instruções para todas as entidades da Administração Central sobre a execução orçamental como a Circular n.º 1389, de 22-06-2018, e a Circular n.º 1391, de 18-01-2019,

que faziam referência às alterações de posicionamento remuneratório, e a Circular 1385, de 13-03-2017, que visou divulgar as instruções necessárias ao cumprimento dos normativos da LOE e do DLEO.

- 5.26 O Demandado proferiu o Despacho n.º 4/2021 tendo em atenção o parecer do CCA sobre avaliação dos trabalhadores acolhendo projeto que lhe foi apresentado pelo Chefe da Divisão de Apoio Técnico e Administração da PJM técnico superior BB.
- 5.27 O referido Chefe de Divisão tem formação em Direito, tinha experiência na PJM já se encontrando no cargo de chefe de divisão quando o Demandado tomou posse como Diretor-Geral em outubro de 2018 e era considerado pelo Demandado um jurista competente em quem tinha confiança atendendo à sua capacidade de resposta e iniciativa e, ainda, experiência profissional na PJM e outras entidades públicas como a Inspeção-Geral de Finanças.
- 5.28 O Demandado antes de subscrever pareceres ou projetos de Despacho apresentados pelo referido Chefe de Divisão falava com ele sobre os respetivos pressupostos e quando o jurista lhe comunicava que a questão era duvidosa ou simplesmente reconhecia não estar absolutamente convicto sobre o sentido da proposta, o Demandado solicitava parecer externo à PJM, nomeadamente, à Secretaria-Geral do Ministério da Defesa.
- 5.29 O Demandado sabia que enquanto Diretor-Geral da PJM estava sujeito a um exigente dever de diligência e rigor nas decisões com potencial impacto financeiro.
- 5.30 O jurista e Chefe da Divisão de Apoio Técnico e Administração da PJM ao elaborar o projeto de Despacho n.º 04/2021 tentou no respetivo enquadramento jurídico identificar e analisar o quadro legal vigente que julgava aplicável ao caso concreto e procedeu, nomeadamente, à consulta do sítio na rede eletrónica da Direção-Geral da Administração e Emprego Público (DGAEP).
- 5.31 Nas orientações constantes do sítio eletrónico da DGAEP constava uma descrição do processo avaliativo, com disponibilização de alguns formulários e a indicação de vários diplomas legais, funcionando como uma espécie de um guia de avaliação para outros organismos sujeitos à LTFP e ao SIADAP, não referindo quaisquer condicionantes derivados de LOE ou DLEO.
- 5.32 O Demandado conversou com o jurista BB sobre os fundamentos das alterações de posições remuneratórias constantes da proposta escrita que este lhe apresentou, e inteirou-se sobre as regras legais invocadas pelo Chefe de Divisão, tendo, nomeadamente

consultado o *guia* constante do sítio eletrónico da DGAEP que o referido técnico superior lhe apresentou para suportar a sua proposta.

- 5.33 O jurista BB não equacionou a relevância do Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28-06, para as alterações de posição remuneratória, nomeadamente, porque essa eventual condicionante não constava do *guia* existente do sítio eletrónico da DGAEP e por pensar que aquele diploma tinha a vigência conexa com a LOE 2019, estando convicto de que as únicas regras legais aplicáveis eram as que vieram a constar na fundamentação do Despacho n.º 4/2021.
- 5.34 O jurista BB desconhecia a existência e o conteúdo das Circulares da DGO n.º 1396, de 30-03-2020, e n.º 1400, de 8-02-2021, tendo, conseqüentemente, no texto que submeteu ao seu superior hierárquico e nas conversas que mantiveram sobre o tema omitido a menção da sua eventual relevância para o processo decisório objeto da proposta que apresentou ao Demandado.
- 5.35 O Demandado apreciou criticamente os fundamentos da proposta apresentada pelo jurista BB que lhe pareceram congruentes e convincentes e na medida em que o técnico superior em causa assumiu não ter dúvidas sobre a sua conformidade legal manifestando segurança sobre a solução que, aliás, era correta em face da legislação aí indicada, o Demandado, tendo ainda presente a confiança que tinha no rigor e competência técnica do Chefe da Divisão de Apoio Técnico e Administração da PJM, entendeu que não havia motivo para solicitar parecer externo à PJM, nomeadamente, à Secretaria-Geral do Ministério da Defesa.
- 5.36 O processo de alteração remuneratória por opção gestonária concretizado no Despacho n.º 4/2021 do Diretor-Geral da PJM foi similar aos realizados pela Secretaria-Geral do Ministério da Economia e Transição Digital por Despacho n.º 5/DIR/2021/SG, de 8-01-2021, e pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa por Despacho n.º 12001-A/2021, de 6-12-2021, ambos sem qualquer autorização da tutela.
- 5.37 No *Diário da República*, 2.ª Série, de 3-06-2022, foi publicado o Despacho n.º 7175/2022, de 18-05-2022, do Reitor da Universidade de Lisboa com o seguinte teor:

«Consolidação de mobilidade intercarreiras do trabalhador NN
Através do ofício n.º 21/DRH/2021, datado de 22/02/2021, tendo em atenção o preceituado no n.º 1 do artigo 152.º do Decreto -Lei n.º 84/2019, de 28 de junho e o disposto no artigo 99.º -A, do anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho (LTFP), na sua redação atual, foi solicitado, por esta Reitoria, o pedido de parecer prévio positivo para a mobilidade intercarreiras e respetiva consolidação do trabalhador NN, junto do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, para posterior

remessa aos membros do Governo responsáveis pelas áreas da Administração Pública e das Finanças.

Até à presente data tivemos conhecimento de parecer positivo por parte da Tutela e da área governativa responsável pela Administração Pública, que se anexam, mas não obtivemos qualquer resposta a este nosso pedido, por parte do Ministério das Finanças.

Entretanto, a Universidade de Lisboa recebeu um parecer da Direção -Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), que se anexa ao presente ofício, que mereceu despacho favorável do Senhor Secretário de Estado da Administradora Pública, Dr. OO, onde se expõe o seguinte entendimento (citação):

“[...] o n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março (LOE 2020), veio prever expressamente que “A partir do ano de 2020 é retomado o normal desenvolvimento das carreiras, no que se refere a alterações do posicionamento remuneratório, progressões e mudanças de nível ou escalão, passando o pagamento dos acréscimos remuneratórios a que o trabalhador tenha direito a ser feito na sua totalidade.” No seguimento do disposto na LOE 2020, também a Lei n.º 75 -B/2020, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para o ano de 2021 (LOE 2021), atualmente em vigor, não estabeleceu qualquer limitação ao desenvolvimento das carreiras. Neste sentido...entende -se não subsistir a necessidade de autorização por parte da área governativa da Administração Pública, nos termos do n.º 1 do artigo 152.º do DLEO 2019. Com efeito, com a LOE 2020, e atualmente com a entrada no ordenamento jurídico da LOE 2021, e não obstante a manutenção da vigência do DLEO 2019 até à entrada em vigor do DLEO 2021, afigura -se -nos que a regulamentação prevista no artigo 152.º do DLEO, esvaziada de conteúdo e aplicabilidade prática, se encontra tacitamente revogada, face à falta de correspondência que encontra no regime atualmente em vigor, o que não encontra qualquer limitação consagrada na LOE, como acontecia anteriormente. Pelo que, inexistindo habilitação legal prévia quer na LOE 2020 quer na LOE 2021 para essa manutenção, forçoso é concluir que a emissão de despacho prévio se encontra também ele esvaziado de norma habilitante que o legitime, não assegurando assim o princípio da legalidade, enquanto princípio com consagração Constitucional e que deve reger toda a atividade administrativa, servindo-lhe de ponto de partida, mas também de limite.» (fim de citação)

Desta forma, corroborando o parecer atrás transcrito, é nosso entendimento que as restrições decorrentes do artigo 152.º da DLEO de 2019 não se encontram em vigor, por um lado, por este decreto -lei, nos termos do artigo 210.º, produzir efeitos até à entrada em vigor do DLEO de 2020, diploma que nunca foi publicado, por outro lado, porque ainda que se considerasse, por eventual interpretação corretiva, que por força daquele dispositivo legal se mantinha em vigor o DLEO de 2019 até que o próximo DLEO viesse a ser aprovado, nunca o regime constante do seu artigo 152.º se poderia considerar em vigor, visto que as restrições que o mesmo visava regular, foram eliminadas nos Orçamentos de Estado subseqüentes (2020 e 2021). Assim, atento o exposto, determino, com efeitos a 01.01.2022, a consolidação da mobilidade intercarreiras do trabalhador NN, na carreira e categoria de Técnico Superior, nos termos do artigo 99.º -A, do anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho (LTFP), na sua redação atual, tendo também em atenção o já referido parecer prévio do membro do Governo responsável pela área da Administração Pública.»

- 5.38 O pagamento dos montantes acrescidos das remunerações dos 6 trabalhadores abrangidos pelo Despacho n.º 04/2021 deveu-se exclusivamente à decisão do Demandado sem suporte em autorização de membro do Governo.

5.39 O Demandado na prática dos factos em que interveio agiu livre, voluntária e conscientemente.

II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

6 Tendo por referência a factualidade articulada com relevância para a causa, para além das alegações factuais incompatíveis com matéria julgada provada na parte II.1 e de temas que não apresentavam relevância para o julgamento da causa, não se consideram provados os enunciados factuais que se passam a indicar.

6.1 O Demandado desprezou o que lhe era imposto legalmente.

6.2 O Demandado atuou de modo desatento e descuidado, e com omissão da prudência e diligência a que estava obrigado e de que era capaz.

6.3 O Demandado conhecia à data da prolação do Despacho n.º 4/2021 as Instruções da DGO constantes da Circular A n.º 1400, de 8-02-2021.

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 (que acompanharam o RI e a contestação), tendo presentes as regras e princípios de Direito Probatório e o quadro normativo conformador da repartição de funções entre sujeitos processuais (cf. §§ 17 a 27), impondo-se destacar que:

7.1 A autonomia entre o procedimento de auditoria e o processo de efetivação de responsabilidades (o qual apenas nasce com a propositura da ação) também abrange as provas da ação sujeitas ao específico procedimento probatório no âmbito do processo jurisdicional assegurando o pleno contraditório e a efetividade do direito à prova dos demandados, daí que o demandante esteja sujeito à específica obrigação de apresentar as concretas provas que sustentam a ação por si interposta (artigo 90.º, n.º 3, da LOPTC).

7.2 A valoração da prova pelo tribunal apenas pode ter por objeto provas adquiridas até ao encerramento da discussão em audiência, atento, nomeadamente, o estabelecido no artigo 425.º do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC, sendo esse o quadro em que opera o princípio da aquisição processual reconhecido no artigo 413.º do CPC como instrumental do princípio da verdade material (*infra* §§ 19 e 20).

- 7.3 Não foi suscitado qualquer incidente de falsidade quanto às provas pré-constituídas admitidas no processo (cf., ainda, § 19.2).
- 7.4 O julgamento sobre a matéria de facto compreendeu uma apreciação global da prova dos temas relevantes em conjugação com análises atomizadas 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).
- 7.5 Os elementos probatórios foram congruentes entre si e as *regras da experiência* (designadamente sobre o funcionamento de entidades públicas com estruturas similares à PJM) e a prova documental não foi posta em causa pela prova pessoal produzida.
- 7.6 As provas pessoais produzidas (acima referidas no § 4.3) não contrariaram as inferências diretas extraídas da prova documental e foram essenciais para reconstituir componentes do processo decisório e da colaboração entre dois agentes que também foram fontes de prova (o Demandado e a 1.ª testemunha por ele arrolada, FF), incluindo procedimentos normalmente adotados no âmbito da relação hierárquica existente entre os dois.
- 8 Quanto à matéria de facto provada:
- 8.1 Os enunciados constantes do § 5 correspondem no essencial a factos alegados no RI e/ou na contestação, tendo havido reformulação de texto pelo Tribunal que também introduziu alguns factos instrumentais.
- 8.2 O Tribunal empreendeu uma ponderação global dos elementos extraídos das provas documentais e provas pessoais produzidas em audiência de julgamento, tendo esses elementos sido apreciados à luz da lógica e *máximas da experiência* (em particular sobre o funcionamento de entidades como a PJM e das repartições de tarefas e atribuições no quadro de burocracias públicas) e contextualizados em face dos outros factos provados (incluindo os factos que foram aceites por todas as partes).
- 9 Relativamente à matéria de facto não provada, tendo presente a apreciação acima empreendida, nomeadamente supra no § 7, importa, ainda, atender ao ónus da prova dos factos constitutivos do direito alegado (artigos 342.º, n.ºs 1 e 3, 343.º, n.ºs 1 e 3, do CC) e dos factos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito invocado (artigos 342.º, n.º 2, e 343.º, n.ºs 2 e 3, do CC):
- 9.1 Apreciada criticamente toda a prova constatou-se ausência de prova que permita inferências sustentadas sobre as proposições constantes dos § 6.1 a 6.3 (alegados pelo Demandante), não se tendo provado, desinteresse ou falta de cuidado devido por parte

do Demandado nas suas ações reportadas a factualidade alegada pelo Demandante, nem quaisquer vícios nos seus processos mentais, e também não se provou que ele tivesse conhecimento da Circular referida no § 6.3.

- 9.2 Impõe-se neste segmento reafirmar a valoração assumida no § 9 da Sentença n.º 11/2023-03.MAI-3.ªS que o conceito de «ausência de prova» tem por referência um juízo sobre a prova concretamente admitida no processo e o entendimento de que está vedado ao Tribunal, depois do encerramento da audiência (supra § 7.2), integrar no seu julgamento prova documental que não foi junta no concreto processo, ainda que se encontre em sistemas informáticos de gestão documental do TdC.

II.4 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.4.1 Sistematização da análise jurídica

- 10 As principais questões jurídicas suscitadas no presente caso vão ser analisadas em três partes:
- 10.1 Objeto do processo, poderes de cognição do tribunal e julgamento jurídico no caso concreto;
 - 10.2 Conhecimento da defesa por exceção deduzida pelo Demandado;
 - 10.3 Julgamento do mérito da ação.

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

- 11 O processo jurisdicional de efetivação de responsabilidades financeiras inicia-se com uma ação intentada por um Demandante (em regra o MP, no exercício de uma competência legal própria) na sequência de procedimentos não jurisdicionais prévios (ao abrigo do complexo normativo constituído pelos artigos 12.º, n.º 2, al. b), 29.º, n.º 6, 57.º, n.ºs 1 e 2, 58.º, n.º 3, e 89.º, n.º 1, al. a), da LOPTC).
- 12 Os procedimentos de recolha de indícios em sede de auditoria ou de diligências complementares do MP são distintos do processo jurisdicional de efetivação de responsabilidades financeiras.
- 13 Os factos que constituem o objeto da ação são introduzidos pelo MP em face de um juízo próprio sobre a respetiva indicição e articulação quanto aos pressupostos e fundamentos da ação.

- 14 O ónus de alegação dos factos essenciais constitutivos da eventual responsabilidade recai exclusivamente sobre o requerente da ação, não sendo partilhado com o organismo que desenvolveu a auditoria, o tribunal de julgamento ou o(s) demandado(s) — 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 e o artigo 342.º, n.ºs 1 e 3, do CC.
- 15 O objeto do processo é recortado pelo demandante por referência à causa de pedir e pedido do concreto RI (sobre a delimitação do objeto para efeitos de litispendência e caso julgado na relação com processos de outras jurisdições, cf. Acórdão n.º 23/2022-27.JUN-3ªS/PL).
- 16 No processo de efetivação de responsabilidade financeiras vigora, ainda, o princípio do pedido enquanto elemento conformador do poder decisório do tribunal, no sentido da vinculação do tribunal ao *teto* do(s) pedido(s) do demandante, na medida em que o RI 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) desde que a Lei n.º 20/2015, de 9 de março, revogou a 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»),.
- 17 Pelo que, a apreciação do Tribunal é teleologicamente delimitada pela competência de julgamento sobre a procedência de uma ação tendo por referência os pressupostos de facto e de direito da demanda a sua obrigação de concluir por uma solução que, em abstrato, se pode situar no espaço existente entre a total procedência e a completa improcedência.
- 18 A dimensão jurisdicional entrelaça-se com a reserva constitucional do TdC estabelecida no artigo 214.º, n.º 1, alínea c), da Constituição da República Portuguesa (CRP) e a competência legal exclusiva da 3.ª Secção do TdC que no exercício das suas competências jurisdicionais é independente de todos os órgãos do TdC ou de outras entidades que levam a cabo procedimentos de auditoria prévios à ação jurisdicional (sobre condições da constitucionalidade do processo, cf. §§ 66 a 72 da Sentença n.º 23/2022-07.OUT-3.ªS, da 3.ª Secção do TdC).
- 19 Contexto em que o procedimento probatório envolve três dimensões:
- 19.1 Admissibilidade da prova definida por normas abstratas.
- 19.2 Aquisição da prova (suscetível de ser subdividida em duas etapas, a admissão e a subsequente assunção) que tem de se operar à luz dos valores nucleares do contraditório, tutela jurisdicional efetiva e lealdade processual.

- 19.3 Valoração da prova que tem por base as provas adquiridas até ao encerramento da audiência e se concretiza na fixação motivada dos enunciados sobre factos provados e não provados (cf. supra §§ 5 a 9).
- 20 Plano em que o contraditório *sobre a prova* apresenta vários corolários, nomeadamente:
- 20.1 As provas suscetíveis de valoração pelo tribunal são apenas as admitidas no procedimento de aquisição probatória do processo jurisdicional até ao encerramento da audiência (artigo 425.º do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC), pelo que não estão incluídas eventuais provas pré-constituídas constantes de procedimentos de auditoria ou administrativo próprio do MP que não tenham sido objeto de prévia aquisição contraditória no processo jurisdicional;
- 20.2 O Tribunal ao valorar as provas (§ 19.3) atende ao princípio da aquisição processual, reconhecido no artigo 413.º do CPC como instrumental do princípio da verdade material, mas tem de se limitar aos conhecimentos atendíveis, no plano abstrato (§ 19.1) e concreto, (§ 19.2), fixando os factos provados (supra § 5) que serão atendidos na interpretação e aplicação do Direito ao objeto do processo.
- 21 Nos limites do objeto do processo, «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), cuja motivação no caso *sub judice* será empreendida de seguida.

II.4.3 Conhecimento da defesa por exceção deduzida pelo Demandado

II.4.3.1 As inconstitucionalidades suscitadas pelo Demandado

- 22 O Demandado, invocou um conjunto de alegadas inconstitucionalidades na contestação.
- 23 O julgamento sobre eventual inconstitucionalidade no quadro da fiscalização concreta da constitucionalidade não incide sobre apreciações abstratas ou hipotéticas, mas sobre concretas normas aplicadas.
- 24 As invocações de inconstitucionalidade por violação do artigo 20.º, n.º 4, da CRP e do princípio da imparcialidade foram sustentadas nos seguintes termos pelo Demandado:
- 24.1 «Ficando este princípio [da imparcialidade] claramente posto em causa pela legislação orgânica do Tribunal de Contas, na medida em que da mesma decorre que ao Tribunal de Contas cabe investigar, instruir, julgar em primeira instância e em recurso matéria relativa a responsabilidade financeira (reintegratória e sancionatória), sem possibilidade de

recurso ordinário para uma instância jurisdicional externa à sua estrutura» (artigo 113.º da contestação).

24.2 Considerando verificar-se «uma situação de ausência de aparência de imparcialidade» (artigo 115.º da contestação) por força de «dois indícios ou manifestações decorrentes da legislação orgânica do Tribunal de Contas» (artigo 117.º da contestação):

a) «Em primeiro lugar, o facto de os juízes da 2.ª secção do Tribunal de Contas poderem transitar para a 3.ª secção e vice-versa» (artigo 118.º da contestação);

b) «Em segundo lugar, a circunstâncias de a LOPTC admitir que o juiz responsável pelo julgamento de um processo em 1.ª instância possa vir a decidir processo idêntico em segunda instância» (artigo 122.º da contestação);

c) Concluindo que o julgamento «terá necessariamente por base a aplicação de normas inconstitucionais» (artigo 133.º da contestação) indicando como tais «as normas constantes dos artigos 59.º, 65.º, 76.º e 79.º da LOPTC» (artigo 134.º da contestação).

25 O arrazoadado do Demandado nesta parte da contestação padece de um vício lógico-jurídico na medida em que se segue à impugnação de direito quando o julgamento da eventual violação da garantia do *processo justo* deve preceder o do mérito da ação e também é omissivo sobre a consequência processual das alegadas inconstitucionalidades, as quais, caso existissem, deveriam ser enquadradas como exceção dilatória suscetível de obstar a conhecimento do mérito da ação por geradora de absolvição de instância do demandado (artigo 576.º, n.º 2, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC).

26 O carácter manifestamente infundado da inconstitucionalidade suscitada pelo Demandado quanto à ausência de garantias de imparcialidade do Tribunal e alegados indícios da mesma decorre, desde logo, de duas circunstâncias:

26.1 As supostas normas não foram aplicadas no caso *sub judice* (o processo de auditoria não foi levado a cabo pela 2.ª Secção do TdC, o juiz do julgamento não interveio em qualquer processo de auditoria e nunca integrou a 2.ª Secção do TdC, não houve qualquer recurso com intervenção do juiz do julgamento em primeira instância);

26.2 O ordenamento jurídico não compreende normas legais ordinárias com o sentido das censuradas na contestação (a lei não permite que juiz interveniente em procedimento de auditoria intervenha como juiz do processo jurisdicional e o juiz que julga em primeira instância não pode intervir no julgamento do recurso ordinário das suas decisões).

- 27 Por outro lado, o Demandado invoca como inconstitucionais três preceitos da LOPTC sem qualquer conexão com o seu arrazoado: o artigo 59.º, que se reporta a direito substantivo sobre responsabilidade reintegratória e que em si não envolve qualquer regulação processual, o artigo 65.º que é uma norma de direito substantivo sobre responsabilidade financeira sancionatória que nem sequer integra os pressupostos do pedido e o artigo 76.º sobre competências da Comissão Permanente do TdC que não apresentam qualquer conexão com os processos jurisdicionais de efetivação de responsabilidades financeiras.
- 28 Os únicos preceitos da LOPTC invocados que apresentam alguma relação com o desenvolvimento argumentativo levado a cabo pelo Demandado nesta sede são o n.º 2 do artigo 79.º («aos juízes da 3.ª Secção compete a preparação e julgamento em 1.ª instância dos processos previstos no artigo 58.º») e o n.º 3 do artigo 58.º («o processo de julgamento de responsabilidade financeira visa efetivar as responsabilidades financeiras emergentes de factos evidenciados em relatórios das ações de controlo do Tribunal elaborados fora do processo de verificação externa de contas ou em relatórios dos órgãos de controlo interno»).
- 29 Sem embargo, neste ponto a alegação do Demandado também é manifestamente infundada na medida em que as aludidas regras não têm o sentido alegado pelo Demandado, ou dito de outra forma, nesta parte a pretensão do Demandado baseia-se numa ficção normativa sem correspondência com o real, o regime processual vigente sintetizado *supra* nos §§ 11 a 21, podendo, além do acima referido sobre o regime processual, reiterar-se a análise constante da Sentença n.º 23/2022 da 3.ª Secção do TdC:

«38. O processo de efetivação de responsabilidades financeiras integra a reserva constitucional do TdC, atento o estabelecido no artigo 214.º, n.º 1, alínea c), da Constituição da República Portuguesa (CRP), sendo matéria da competência legal exclusiva da 3.ª Secção do TdC, órgão que no exercício das suas competências jurisdicionais é independente de todos os que levam a cabo procedimentos administrativos prévios a ação jurisdicional.

[...]

44. Num plano global, o procedimento administrativo que precede o exercício da ação pelo MP pode ser uma auditoria levada a cabo por entidade qualificada como OCI (nos termos dos artigos 12.º, n.º 2, al. b), e 57.º, n.º 2, da LOPTC) ou uma auditoria da 1.ª ou da 2.ª Secção do TdC (artigo 57.º, n.º 1, da LOPTC).

69. Como já se explanou, o presente processo de efetivação de responsabilidade apresenta natureza jurisdicional (ao invés do que sucede com outros processos sancionatórios como os contraordenacionais em que apenas existe direito de impugnação judicial de decisão administrativa) sustenta-se num sistema em que o julgamento depende do exercício prévio de ação por entidade autónoma do órgão julgador, sendo reconhecidos aos demandados relativamente àquele requerimento inicial (que opera como *acusação*) o direito de contestação por escrito complementado pelos direitos de participação na obrigatória audiência de julgamento no âmbito da

qual podem apresentar provas e alegações sobre todas as questões de facto e de direito que considerem pertinentes (cf. supra §§ 17 a 19 e §§ 36 a 42).

70. No que releva para o caso concreto, o complexo normativo constituído pelos artigos 89.º a 94.º da LOPTC assegura em conformidade com a Constituição os direitos de defesa (impostos pelo artigo 32.º, n.º 10, da CRP) e à tutela jurisdicional efetiva (protegida pelo art. 20.º, n.ºs 1 e 4, da CRP) tendo como pano de fundo a reserva do TdC quanto a efetivação de responsabilidades financeiras (atento o artigo 214.º, n.º 1, c), da CRP), não devendo quanto a essas matérias ser declarada na presente sede qualquer inconstitucionalidade.

71. O objeto do processo foi delimitado por uma ação intentada pelo MP instituição autónoma representada pelo Procurador-Geral da República no TdC (artigo 8.º, n.º 1, alínea a), do Estatuto do Ministério Público) que em termos de demanda exerce uma competência legal própria (artigo 89.º, n.º 1, al. a), da LOPTC), existindo uma destrição estrutural entre procedimento de recolha de indícios com vista a eventual exercício da ação e processo jurisdicional perante o tribunal e o MP enquanto autor e titular da ação tem ónus de alegação o qual não é partilhado com o organismo que desenvolveu a auditoria, o tribunal de julgamento 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.

72. O contraditório do demandado em sede de processo jurisdicional opera relativamente à ação proposta pelo MP que é o responsável nos planos ético e jurídico por esse exercício e respetiva sustentação, pelo que se impõe concluir que na medida em que um tribunal independente do demandante vai julgar a ação estão salvaguardados os direitos constitucionais à defesa em contraditório e à tutela jurisdicional efetiva protegidos, respetivamente, pelos artigos 32.º, n.º 10, e 20.º, n.ºs 1 e 4, da CRP.»

- 30 Em conclusão, julga-se improcedente por manifestamente infundada a exceção dilatória suscitada pelo Demandado sobre violação do direito a *processo justo e equitativo*.
- 31 Relativamente à inconstitucionalidade suscitada por violação do princípio da proporcionalidade (artigo 137.º a 153.º da contestação), na medida em que a mesma incide nas consequências jurídicas do regime substantivo apenas carecerá de ser apreciada no caso de o Demandado vir a ser condenado em reposição de algum pagamento alegadamente indevido.

II.4.4 Julgamento do mérito da ação

- 32 O julgamento em matéria de direito é delimitado em termos de âmbito objetivo e subjetivo pela causa de pedir e pelo pedido da ação instaurada pelo MP (supra §§ 15 a 17), tendo como objeto exclusivo as infrações imputadas pelo Demandante ao Demandado.
- 33 O enquadramento empreendido pelo Demandante teve por referência a imputação de responsabilidade financeira reintegratória com fundamento em alegados pagamentos indevidos, infração prevista no artigo 59.º, n.ºs 1, 4 e 6, da LOPTC:

«1. Nos casos de alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos e ainda de pagamentos indevidos, pode o Tribunal de Contas condenar o responsável a repor as

importâncias abrangidas pela infração, sem prejuízo de qualquer outro tipo de responsabilidade em que o mesmo possa incorrer.

[...]

4. Consideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efetiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade.

[...]

6. A reposição inclui os juros de mora sobre os respectivos montantes, nos termos previstos no Código Civil, contados desde a data da infração, ou, não sendo possível determiná-la, desde o último dia da respetiva gerência».

34 A norma secundária invocada no RI consta do artigo 152.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho, tendo o seguinte teor:

«Com exceção das alterações obrigatórias de posicionamento remuneratório, progressões e mudanças de nível ou escalão, os processos de promoções, independentemente da respetiva modalidade, incluindo mudanças de categoria ou posto e as graduações do pessoal identificado no n.º 9 do artigo 2.º da Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro, abrangendo os casos em que a mudança de categoria ou de posto dependa de procedimento concursal próprio para o efeito, incluindo procedimento próprio para obtenção de determinados graus ou títulos, desde que exigidos para integração em categoria superior, bem como os procedimentos internos de seleção para mudança de nível ou escalão, assim como os outros processos dos quais possa resultar uma valorização remuneratória, incluindo as situações previstas no n.º 3 do artigo 93.º da LTFP, não expressamente prevista em norma específica da Lei do Orçamento do Estado, dependem de despacho prévio favorável do membro do Governo responsável pela área em que se integra o órgão, serviço ou entidade em causa, sendo posteriormente submetidos a autorização do membro do Governo responsável pelas áreas das finanças e da administração pública, com exceção dos órgãos e serviços das administrações regional e local, em que a emissão do despacho compete ao membro do governo regional responsável pela matéria ou ao presidente do respetivo órgão executivo e das autarquias locais, entidades intermunicipais e empresas locais.»

35 Em teoria, a previsão da norma transcrita abrange alterações de posição remuneratória como as operadas relativamente aos seis trabalhadores da PJM mencionados na matéria de facto provada e a respetiva estatuição não proíbe alterações de posições remuneratórias, mas apenas fixa um procedimento especial: os atos «dependem de despacho prévio favorável do membro do Governo responsável pela área em que se integra o órgão, serviço ou entidade em causa, sendo posteriormente submetidos a autorização do membro do Governo responsável pelas áreas das finanças e da administração pública».

36 Pelo que, no caso *sub judice* o problema não é de proibição de progressão remuneratória, mas, exclusivamente sobre o procedimento administrativo devido para operar alterações remuneratórias (as quais, conseqüentemente, não eram proibidas) e, mais especificamente, a competência para autorizar atos administrativos que aprovelem alterações de posições

remuneratórias abrangidas pela previsão da norma do artigo 152.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 84/2019.

- 37 A primeira questão que se suscita é a de saber se a norma do artigo 152.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 84/2019 se encontrava em vigor à data dos factos objeto do processo, i.e., se no ano de 2021 estava em vigor uma norma que obrigava o Diretor da PJM a pedir autorização ministerial antes de executar a decisão de alteração de posição remuneratória ou se a norma já tinha cessado vigência e, conseqüentemente, se aplicava o regime geral constante da LTFP invocado no Despacho n.º 4/2021 do Diretor-Geral da PJM.
- 38 Em matéria de produção de efeitos para futuro, o artigo 210.º do Decreto-Lei n.º 84/2019 prescreve: «o presente decreto-lei produz efeitos [...] até à entrada em vigor do decreto-lei de execução orçamental para 2020».
- 39 Em termos gerais, as leis não estão sujeitas a prazos de vigência.
- 40 Por seu turno, as leis que aprovam a LOE compreendem frequentemente regras legais destinadas a vigorar para além do ano orçamental, o princípio da anualidade do orçamento estabelecido no artigo 106.º da CRP («a lei do Orçamento é elaborada, organizada, votada e executada, anualmente, de acordo com a respetiva lei de enquadramento, que incluirá o regime atinente à elaboração e execução dos orçamentos dos fundos e serviços autónomos») não impede que o diploma que aprova o OE contenha normas cuja vigência não caduca com o fim do ano orçamental ou qualquer outro evento.
- 41 Sendo prática sistemática das leis da Assembleia da República que aprovam o OE compreenderem normas cuja vigência persiste para além de específicos anos civis, inclusive depois do início de vigência da nova lei do orçamento de Estado, por exemplo, alterações de diplomas legais sem prazo de vigência e independentes de regras orçamentais em sentido estrito.
- 42 Por seu turno, o artigo 14.º, n.º 4, da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), mesmo quanto a normas que se apresentam materialmente como normas orçamentais, salvaguarda que o princípio da anualidade «não prejudica a possibilidade de existir um período complementar de execução orçamental, nos termos previstos no decreto-lei de execução orçamental»
- 43 A *ratio* do artigo 210.º do Decreto-Lei n.º 84/2019 é evidente no sentido de, atendendo à amplitude das regras vigentes no diploma, prescrever que a respetiva caducidade depende da entrada em vigor de diploma que aprovasse novo DLEO, i.e., as normas do Decreto-Lei n.º 84/2019 não caducam com a mera mudança de ano.

- 44 Sendo certo que a cessação de vigência de uma norma também pode ser operada por revogação expressa, tácita ou de substituição global de regime, e para o que aqui releva, nos anos de 2020 e 2021 a norma do artigo 152.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 84/2019 não foi revogada por nenhum diploma legal.
- 45 Acresce que a norma do artigo 152.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 84/2019 não se apresenta vinculada a nenhuma norma da LOE 2019 e regula matéria da competência legislativa do Governo, órgão de soberania que numa mesma fonte legal pode estabelecer regras com diferentes regimes de vigência, incluindo alterações legislativas que não caducam em virtude de eventos futuros ou regras legais temporárias que caducariam apenas com eventos hipotéticos, como a entrada em vigor de novo DLEO.
- 46 Em síntese:
- 46.1 Nos anos de 2020 e 2021, o Governo não aprovou qualquer DLEO, pelo que atento o disposto no artigo 210.º do Decreto-Lei n.º 84/2019 nos anos de 2020 e 2021 não ocorreu evento gerador da caducidade do artigo 152.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 84/2019.
- 46.2 Nos anos de 2020 e 2021, o artigo 152.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 84/2019 não foi objeto de revogação expressa, tácita ou por substituição.
- 47 Contudo, a eventual violação de regras de Direito Financeiro por uma determinada entidade pública não implica automaticamente a responsabilização de um agente dessa entidade interveniente no procedimento, atendendo, nomeadamente, a que:
- 47.1 A imputação objetiva enquanto atribuição do facto à esfera de controlo ou poder do agente tem como epicentro a atribuição de eventos típicos associada no caso de violação de deveres normativos também a critérios normativos sobre competências.
- 47.2 Em face do ónus de alegação dos factos essenciais e do princípio do contraditório, o Tribunal apenas pode apreciar o eventual preenchimento do desvalor invocado em termos jurídicos na demanda por referência a procedimentos cujas especificidades integraram a alegação do Demandante com identificação de concreta conduta do Demandado.
- 48 O regime próprio sobre imputação objetiva de infrações financeiras reintegratórias consta em primeira linha da norma do n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC: a *responsabilidade recai sobre o agente ou agentes da ação*.
- 49 Em complemento da norma de imputação do n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC para efeitos de imputação objetiva de infrações financeiras deve também atender-se aos n.ºs 3 e 4 do artigo 61.º da LOPTC que estabelecem:

«3 — A responsabilidade financeira reintegratória recai também nos gerentes, dirigentes ou membros dos órgãos de gestão administrativa e financeira ou equiparados e exatores dos serviços, organismos e outras entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas.

4 — Essa responsabilidade pode recair ainda nos funcionários ou agentes que, nas suas informações para os membros do Governo ou para os gerentes, dirigentes ou outros administradores, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.»

- 50 Em face do ónus de alegação dos factos essenciais e do princípio do contraditório, o Tribunal apenas pode apreciar o eventual preenchimento do desvalor invocado em termos jurídicos na demanda por referência ao Demandado, i.e., não se podem apreciar atos de outros sujeitos que possam ter sido determinantes do processo causal concretizado em pagamentos juridicamente indevidos por falta de autorização de órgãos competentes para o efeito.
- 51 Passando a apreciar os factos do caso *sub judice*, os atos do Demandado de aprovação das alterações de posições remuneratórias e de autorização dos subsequentes pagamentos objeto da presente ação foram ilegais por incompetência, na medida em que os aumentos remuneratórios deviam ter sido precedidos de autorizações ministeriais.
- 52 O aspeto jurídico nuclear da ação exercida pelo MP para efetivação de responsabilidades financeiras do Demandado reporta-se à eventual (i)legalidade de processamentos de pagamentos a trabalhadores que suportam o pedido do Demandante e integram a causa de pedir da ação pela circunstância de o ato em que se fundou a atribuição de parte desses valores não ter sido devidamente autorizado ou homologado pelos órgãos com competência legal reservada para o efeito.
- 53 A aprovação ministerial prevista no artigo 152.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 84/2019 constitui um ato administrativo relativo ao que, no plano doutrinário, Marcello Caetano qualificava como uma forma de «tutela corretiva» exercida sobre uma «resolução já tomada, mas cuja executoriedade depende da obtenção da *aprovação*» (*Manual de Direito Administrativo*, vol. I, Coimbra Editora, Coimbra, 10.ª Edição, 1973, § 101).
- 54 Prosseguindo o mesmo autor, «o ato sujeito a tutela corretiva *a posteriori* nasce, assim, tendencial ou potencialmente executório, por força do carácter autónomo que em geral tem a competência do órgão que o produziu, mas a executoriedade só se torna efetiva e atual após a verificação da condição constituída pelo ato de tutela» (*idem, ibidem*).
- 55 O Demandado alega que inexistiu «dano» referindo-se ao que, sem necessidade de empreender desenvolvimentos dogmáticos desnecessários em face da economia da presente Sentença,

podemos qualificar como alegado não preenchimento do tipo objetivo, argumentando que os aumentos salariais em causa eram devidos.

- 56 Neste plano, a tese do Demandado apresenta-se infundada pois a questão não é boa avaliação do Demandado, mas a falta de competência legal para determinar a executoriedade do ato sem que tivessem sido proferidas as autorizações ministeriais previstas no artigo 152.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 84/2019.
- 57 Resulta da matéria provada que não houve qualquer autorização (cf. § 5.19) e o Demandado não alegou, nem provou que tivesse havido autorização superveniente com efeitos retroativos, pelo que está preenchido o elemento objetivo do tipo, i.e., os pagamentos acrescidos referidos na matéria de facto eram indevidos por incompetência legal para determinar a sua executoriedade.
- 58 Em face do específico contexto organizacional e de competências da PJM, o Demandado violou objetivamente as normas primária e secundária acima analisadas.
- 59 A responsabilidade por infração financeira reintegratória não apresenta no regime legal dimensão exclusivamente objetiva, i.e., a condenação como agente de um ilícito financeiro depende de a conduta ter ocorrido com dolo ou negligência (artigo 61.º, n.º 5, da LOPTC), tendo, no caso *sub judice*, a conduta do Demandado sido enquadrada na imputação do MP como negligente.
- 60 No caso presente, a questão cinge-se à eventualidade de negligência inconsciente, pois não foi provado que o Demandado tivesse previsto a violação das regras legais, sendo o núcleo do problema objeto do presente julgamento saber se foi violado um concreto dever objetivo de cuidado relativo à obrigação funcional de assegurar o respeito da legalidade.
- 61 Nesse plano importa ter presente que o cargo do Demandado compreende uma responsabilidade de cuidado e defesa do interesse público e da legalidade voluntariamente assumido quando o titular é empossado no respetivo cargo, o qual exige um nível de empenho, estudo e conhecimento das regras acima do homem médio que não foi incumbido dessas funções.
- 62 Pelo que, era exigível em termos gerais ao Demandado a tomada de precauções suficientes quanto ao respeito de princípios e regras legais nos seus processos decisórios, em particular aqueles que envolvem aumento de despesa.
- 63 No caso *sub judice* inexistente um fator externo que motivasse um hipotético erro de perceção sobre a existência de uma autorização dos membros do Governo competentes.

- 64 O problema em termos de dever de diligência do Demandado reporta-se à avaliação da legalidade dos atos que praticou, com duas vertentes: a) proferir o Despacho n.º 4/2021 e determinar a respetiva publicação e produção de efeitos sem autorização ministerial; b) autorizar os pagamentos advenientes das alterações de posições remuneratórias sem a exigida autorização de membros do Governo.
- 65 A ilegalidade da atuação do Demandado derivou de um erro de valoração sobre parte da legislação aplicável que, contudo, não foi o resultado de menosprezo do que lhe era imposto, falta de atenção ou descuido, défice de prudência ou diligência.
- 66 O erro de valoração do Demandado sobre a legislação aplicável e, em particular, sobre a sua incompetência para determinar singularmente as alterações de posições remuneratórias e respetiva excecutoriedade não lhe é censurável por um conjunto de razões:
- 66.1 O Demandado socorreu-se de um jurista experiente e com responsabilidades hierárquica na entidade por si dirigida o qual preparou a decisão;
- 66.2 O Demandado analisou os fundamentos da proposta do jurista seu subordinado que assumiu segurança e disse-lhe não ter dúvidas sobre a matéria;
- 66.3 Apreciou um *guião* disponível em sítio eletrónico de departamento governamental com especiais responsabilidades de transmitir informações fidedignas e completas sobre as matérias objeto de decisão no Despacho 4/2021 que também omitia a norma do artigo 152.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 84/2019;
- 66.4 O projeto de decisão e o despacho eram congruentes no plano intrínseco;
- 66.5 A informação analisada pelo Demandado era insuficiente para fundamentar um pedido de parecer externo;
- 66.6 A técnica legislativa de inserir a norma que altera um procedimento administrativo estabelecido no LTFP num DLEO e o hiato de dois anos sem aprovação de qualquer DLEO correspondem a condutas externas geradoras de dificuldades para os agentes e órgãos administrativos que têm de aplicar a LTFP e regras especiais temporárias.
- 67 A competência e legitimidade do Governo para aprovar a norma do artigo 152.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 84/2019 não ilide obrigações do mesmo órgão de soberania no sentido de promover orientações claras, transparentes e devidamente difundidas para a administração que não só não foram asseguradas através da técnica legislativa adotada como a atividade administrativa veio a ser dificultada por via de omissões em termos de aprovação de linhas orientadoras claras e coerentes dos serviços, e também falta de articulação entre os membros do Governo

responsáveis por duas direções-gerais que produziram informações distintas (DGAEP e DGO), gerando atuações contraditórias de diferentes entidades públicas.

68 As circunstâncias referidas nos §§ precedentes determinam que se conclua que o Demandado não violou os deveres de cuidado a que estava sujeito com a consequente inadmissibilidade de imputação subjetiva dos ilícitos objetivamente preenchidos.

69 Em conclusão, impõe-se absolver o Demandado da infração que lhe foi imputada.

II.4.5 Emolumentos

70 A absolvição do Demandado implica que não haja lugar a emolumentos por força da isenção legal do MP em face do disposto nos artigos 14.º, n.ºs 1 e 2 (*a contrario sensu*), e 20.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

III. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

- 1) Julgar improcedente a defesa por exceção deduzida pelo Demandado AA e, consequentemente, declarar a inexistência de exceção dilatória que obste ao julgamento do mérito da ação proposta pelo Ministério Público
- 2) Julgar improcedente a ação proposta pelo Ministério Público contra o Demandado AA, absolvendo-o do pedido de condenação em reposição de pagamentos indevidos.
- 3) Não há lugar a emolumentos.

*

- Registe e notifique.

- Após abra conclusão. DN.

Lisboa, 31 de janeiro de 2025

O Juiz Conselheiro,

(Paulo Dá Mesquita)