



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Transitado em julgado

RECURSO ORDINÁRIO N.º 13 RO-JRF/2014 – 3.ª SECÇÃO

Processo n.º 14 JRF/2013

ACÓRDÃO N.º 26/2014 - 3.ª SECÇÃO

I – RELATÓRIO

No processo de julgamento de responsabilidades financeiras, que o Ministério Público (MP) lhes moveu, **Manuel da Silva Soares** e **Luís Figueiredo Martins**, identificados nos autos, recorrem da sentença que os condenou na multa de €1.440,00, cada um, por infracção financeira sancionatória; pretendem a sua absolvição ou a dispensa de sanção.

Para o efeito, concluem assim as suas alegações:

I - Concluída a produção de prova foi proferida sentença datada de 01-08-2014, na qual o Tribunal de 1.ª instância decide absolver os demandados da responsabilidade financeira reintegratória que lhe foi imputada e condenar, cada um dos demandados Manuel da Silva Soares e Luís Figueiredo Martins, na pena de multa de 1.400,00€ (mil e quatrocentos euros) em virtude da prática de infracção financeira sancionatória, bem como ao pagamento dos emolumentos legais devidos, circunscrevendo-se o presente recurso à parte condenatória da decisão.

II - Da prova produzida, e com relevância para o presente recurso, deu o Tribunal de 1ª instância como factos provados a data e local da inspecção, bem como informações do demandado Luís Figueiredo e decisões do demandado Manuel Soares, referentes ao processo de alteração de posicionalmente remuneratório dos trabalhadores Maria Donzília e Miguel Tavares e alterações contratuais daí decorrentes, tudo constante do respectivo relatório da IGAL; assim como a nota interpretativa homologada pelo Senhor Secretário da Administração Local datada de 15-06-2010.

III - O Tribunal de 1ª instância considerou ainda como factos provados a situação económica e profissional dos demandados; que logo após a entrada em vigor do Siadap,



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

o demandado Manuel Soares promoveu reuniões e diligenciou pela sua implementação não tendo a mesma sido possível em virtude da limitação de recursos do Município e das dificuldades sentidas na sua interpretação e aplicação; o Município de Sever do Vouga é um município de pequena dimensão e não dispõe de departamento jurídico, pelo que toda a legislação é analisada e interpretada pelos demandados, que sempre que necessário se socorrem da troca de opiniões com outros Municípios vizinhos e com a CCDR Centro. No caso concreto e dadas as dificuldades de interpretação e aplicação da Lei nº 12-A/2008 de 27/02, bem como a existência de parecer da CCDR Centro a admitir a aplicação deste diploma sem prévia implementação do SIADAP (anterior à nota interpretativa supra mencionada), os demandados socorrendo-se do apoio de outros Município e da CCDR Centro diligenciaram pela aplicação do procedimento de alteração de posicionamento remuneratório dos trabalhadores Maria Donzília e Miguel Tavares, com vista a dar resposta às suas pretensões.

IV - Considerou ainda como factos provados que os demandados agiram na convicção de que as informações prestadas e decisões tomadas eram compatíveis com a lei, sendo por isso legal a alteração de posicionamento remuneratório dos trabalhadores Maria Donzília de Jesus Almeida e Miguel Tavares Martins, sendo que o demandado Manuel Soares era Presidente da Câmara Municipal de Sever do Vouga há mais de 20 anos e o demandado Luís Figueiredo Diretor de Departamento há mais de 10 anos, e o Município de Sever do Vouga nunca recebeu qualquer recomendação do Tribunal de Contas sobre a matéria em apreciação nos presentes autos

V - Por fim considerou ainda como facto provado que os trabalhadores Maria Donzília de Jesus Almeida e Miguel Tavares Martins, exerciam respetivamente as funções de tesoureira e coordenador, com empenho, dedicação, desvelo e responsabilidade, sendo certo que o vencimento que passaram a auferir, em virtude da alteração de posicionamento remuneratório, era adequado e conforme com as funções efetivamente desempenhadas.

VI - Entende por isso o Tribunal de 1ª instância que os demandados estavam em erro



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

sobre a ilicitude do facto, mas que tal erro é censurável, uma vez que pela posição de gestores de dinheiros públicos tinham uma obrigação acrescida de se informarem, pedirem pareceres escritos sobre a situação concreta, e de não tomarem decisões sobre matérias sem estarem cabalmente esclarecidos.

VII - Ora, é precisamente neste ponto (V) que os demandados (ora recorrentes) entram em discordância com a douta sentença pois consideram que, perante os factos dados como provados, será excessivo o grau de exigência imposto pelo Tribunal. Muito embora se aceite que, pelas funções que exerciam impendia sobre si uma responsabilidade acrescida, e conseqüentemente um grau de exigência superior, tal deverá ser ajustado à situação concreta. E se regularmente vemos Governo e Assembleia da República promulgar diplomas que contêm normas inconstitucionais, inclusive percebemos hoje que a nota interpretativa homologada pelo Senhor Secretário da Administração Local e redigida por diversos agentes administrativos, todos juridicamente apoiados e aconselhados, não tem suporte legal e orientou as dezenas de fiscalizações ocorridas naquela altura, a nível nacional, necessariamente teremos de considerar que são insignificantes os lapsos cometidos pelos demandados no âmbito do procedimento legal que desenvolveram. Por tais razões entendemos que o rigor de análise e justeza de decisão imporia que jamais fosse apontada qualquer réstia de censura à conduta dos demandos.

VIII - Ter-se-á que tomar em consideração que a matéria da alteração de posicionamento remuneratório por opção gestionária era extremamente delicada e complexa, suscitando divergências de interpretação mesmo entre juristas, conforme o próprio Tribunal de 1ª instância reconheceu e o demonstram as sentenças do TAF (nomeadamente as sentenças do TAF de Castelo Branco referentes aos Processos 623/10.0BECTB e 535/11.0BECTB) e inúmeros pareceres das mais variadas entidades.

IX - Além disso e por tudo quanto foi dito (e resulta da douta sentença do Tribunal de 1ª instância), não restam dúvidas que o cabal cumprimento do procedimento em nada alteraria a situação remuneratória em que foram colocados aqueles trabalhadores. Muito



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

embora possa ter existido alguma falha no procedimento - facto que os demandos sempre admitiram, precisamente por reconhecerem a complexidade da matéria e as suas limitações de apoios - existiu um procedimento que tinha suporte legal e daí não resultou utilização indevida dos dinheiros públicos. Aliás o próprio Tribunal de 1ª instância reconhece que somente com a alteração de posicionamento remuneratório daqueles trabalhadores, passaram os mesmos a receber de acordo com a qualidade de trabalho prestado e efetivas funções desempenhadas, pelo que, nada demonstra que a despesa ou autorização de pagamento não seria devida se todo o procedimento fosse o correto.

X - E não se diga que um parecer escrito da CCDR Centro, tal como sugere o Tribunal de 1ª instância, impediria a existência de qualquer irregularidade, pois da leitura dos pareceres da CCDR, inclusive os que se encontram juntos aos autos, percebe-se que aquela entidade aprecia a situação de um modo geral e emite opinião sobre a viabilidade da solução que lhe é proposta. Nessa medida o parecer não definiria, seguramente, passo a passo o procedimento a seguir de molde a garantir o integral cumprimento da norma, pelo que poderia perfeitamente acontecer que na posse de tal parecer fosse executado o procedimento exactamente nos mesmos termos que o foi! Aliás, embora não tenha sido pedido parecer escrito, a CCDR Centro acompanhou a par e passo todo o procedimento.

XI - O art.º 67.º da Lei 98/97 de 26/08 fixa o regime aplicável à responsabilidade financeira sancionatória, e aplicando o disposto naquela norma ao caso concreto, atenta a matéria de facto provada, conclui-se que não existiu gravidade dos factos e suas consequências, não existiram valores públicos lesados (e tanto assim é que os demandados foram absolvidos em matéria de responsabilidade financeira reintegratória), não existiam antecedentes dos demandados nem recomendações do Tribunal de Contas sobre tais matérias.

XII - Entendemos por isso, no que respeita à culpa, salvo o devido respeito por opinião contrária, que a matéria de facto dada como provada e as considerações supra tecidas, constituem elementos suficientes para fundamentar a conclusão de que os demandados



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

agiram sem culpa e que em nada a sua conduta poderá ser censurável. E estas conclusões saem ainda mais vincadas quando tomamos como ponto de partida a posição doutrinal de M. Simas Santos e M. Leal-Henriques, no livro "Noções Elementares de Direito Penal", 2ª Edição, 2003 (pág. 73 e seguintes). " ... a sanção criminal só pode fundar-se na constatação de que deve reprová-lo o autor pela formação da vontade que o conduziu a decidir o facto e que essa sanção nunca pode ser mais grave do que aquilo que o autor mereça segundo a sua culpabilidade."

XIII - E da matéria provada entendemos, salvo o devido respeito por opinião contrária, que não existe base factual nem jurídica para se concluir que a situação de erro sobre a ilicitude em que grassavam os demandados é censurável. Muito embora se aceite o maior grau de exigência na apreciação da censurabilidade da conduta dos demandados, atentas as suas responsabilidades (defendida pelo Tribunal de 1ª instância), obrigatório será que o mesmo respeite critérios de razoabilidade, tomando por base o homem médio colocado na posição de gestor de dinheiros públicos, e ainda, tendo em atenção o momento e as circunstâncias em que os factos ocorreram. E, fazendo essa apreciação, devidamente contextualizada, teremos de aceitar que eram variadíssimas as interpretações do diploma {Lei n.º 12-A/2008 de 27/02}, havendo inúmeras dificuldades na sua compreensão, no entanto a alteração de posicionamento remuneratório por opção gestionária foi aplicada por inúmeras entidades públicas dentro daquilo que era o entendimento e interpretação por si apreendidos. E necessariamente teremos de dizer que se comparada a posição dos demandados com a do Senhor Secretário da Administração Local e demais agentes administrativos que participaram na feitura da nota interpretativa bem com nas fiscalizações que tiveram por base tal entendimento - que hoje se sabe não ter qualquer suporte legal e inclusive foi já contestado e desconsiderado por juristas com o Dr. Veiga Moura ou magistrados dos Tribunais Administrativos e Fiscais a nível nacional - necessariamente se terá de concluir que tais condutas estão totalmente isentas de qualquer grau de censura e consequentemente de culpa.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

XIV - Aliás, as sentenças e acórdãos, que vão sendo proferidas pelo Tribunal de Contas - nomeadamente a sentença n.º 14/2006 de 28-12-2006 do Tribunal de Contas referente ao Processo n.º 6-JRF-2006 e o Acórdão n.º 3/2007 de 08-02-2007, referente ao Processo n.º 8/06, /que a título exemplificativo acima se transcrevem e cujo conteúdo se dá aqui por integralmente reproduzido - demonstram claramente que a conduta dos demandados em nada merece censura, pelo que deverão os mesmos ser absolvidos.

XV - Mas ainda que seja outro o entendimento do Tribunal - o que apenas academicamente se aceita - desde já se repete que a única sanção adequada, justa e proporcional para sancionar os ínfimos erros, cometidos no âmbito de um procedimento legal, que inclusive não tiveram qualquer significância em termos de resultado para erário público, será a aplicação da medida de dispensa de pena.

**

O Digno Magistrado do MP é de parecer, em síntese, que não assiste qualquer razão aos recorrentes quanto ao pedido de absolvição na medida em que não se provou qualquer facto que fundamentasse a não censurabilidade do erro sobre a ilicitude em que incorreram. Embora admita atenuação especial ou dispensa de pena.

Corridos os vistos, cumpre apreciar e decidir.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A – Os factos provados

- A) A Inspeção-Geral da Administração Local (IGAL) realizou uma inspeção ordinária ao Município de Sever do Vouga, entre 60UT e 2DEZ2010;
- B) Na sequência desta ação inspetiva foi elaborado o *Relatório Parcelar n.º 1 - (Eventuais*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Responsabilidades Financeiras), que serviu de base ao Requerimento Inicial, interposto pelo M.P;

- C) Os Demandados apresentaram a sua resposta ao relatório, em 5/05/2011 ;
- D) O Demandado **Manuel da Silva Soares** exercia, nos anos de 2009 e 2010, as funções de Presidente da Câmara Municipal de Sever do Vouga, auferindo o vencimento mensal líquido de 2647,87 euros;
- E) O Demandado **Luís Figueiredo Martins** exercia em 2009 e 2010 as funções de Diretor do Departamento de Serviços Administrativos e Financeiros do Município de Sever do Vouga, auferindo o vencimento mensal líquido de 2201,47 euros;
- F) O Demandado **Luís Figueiredo Martins**, na qualidade de Director de Departamento dos Serviços Administrativos e Financeiros, elaborou, assinou e submeteu a despacho do Presidente da Câmara Municipal, o primeiro Demandado, a Informação inserta a fls. **161** do processo inspectivo, datada de **4FEV2009**, do seguinte teor:

O novo "Regime de vínculos, carreiras e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas", aprovado através da Lei n. ° 12-A/2008, de 27 de fevereiro, mais a legislação complementar, veio alterar algumas regras, designadamente, quanto às "promoções", agora, designadas por mudanças de posicionamento remuneratório.

As situações previstas no novo regime dependem, exclusivamente, da avaliação do desempenho dos trabalhadores.

Nesta entidade, há duas situações que deveriam ser ponderadas e serem criados os mecanismos para a respetiva alteração.

Para o efeito, será necessário reunir o Conselho Coordenador da Avaliação criado em 2006, com o respetivo "Regulamento", aprovado por despacho do senhor Presidente, com data de 4/7/2006.

Nos termos do n. ° 1, do artigo 3º, o CCA - Conselho Coordenador da Avaliação é constituído



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

pelos seguintes elementos:

- *Presidente da Câmara;*
- *Vice-Presidente;*
- *Vereador do Pelouro de Obras Públicas;*
- *Diretor de Departamento.*

O presidente do CCA - Presidente da Câmara - conforme refere o n.º 3, do artigo 7.º, poderá convocar extraordinariamente o CCA.

Assim, solicito a V. Exa. a marcação e convocação de uma reunião do CCA, para análise dos seguintes pontos e daqueles que julgar por convenientes:

1. *Eleição do vogal que passará a exercer as funções de secretário;*
2. *Estabelecimento de "Critérios para e ponderação curricular" e respetiva valoração.*

(fls. 161 do processo inspetivo);

G) O Demandado **Manuel da Silva Soares, em 5FEV2009**, exarou sobre tal informação o despacho: "*Articule-se com todos os envolvidos a marcação de uma reunião para as deliberações sugeridas.*". (fls. 161 do processo inspetivo);

H) No mesmo dia **5FEV2009**, reuniu o **Conselho Coordenador de Avaliação (C.C.A.) do Município** com a participação dos Demandados, tendo aprovado, por unanimidade, os "*critérios de avaliação e ponderação a utilizar no suprimento da avaliação de desempenho e respetiva valoração prevista no artigo 19.º do Decreto-Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de maio*". (cf. Ata n.º 1 do CCA, inserta a fls. 162 do processo inspetivo);

I) No dia **9MAR2009**, o Demandado **Luís Figueiredo Martins**, na qualidade de Diretor de Departamento de Serviços Administrativos e Financeiros, elaborou e assinou a Informação n.º 8/DAF/2009, inserta a fls. 167 e segs. do processo inspetivo, do seguinte teor:

Assunto: *Alteração do Posicionamento Remuneratório: Opção Gestionária - artigo 46º da Lei*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

n.º 12-A/2008, de 27/2

I. Introdução

1. Já num período anterior à transição dos funcionários para o novo modelo de vínculos, carreiras e remunerações dos trabalhadores em regime de contrato em funções públicas, constatávamos haver

alguma desadequação da categoria de certos trabalhadores, tornando-se mais evidente quando processamos, no início deste ano, a transição para as novas carreiras e categorias;

2. Contudo, as diferenças mais notórias acontecem ao nível de carreiras exercidas por funcionários que exercem funções de coordenação em determinados setores ou serviços;

3. Num passado recente, embora sabendo, fomos confrontados com situações que reforçam a nossa opinião quanto à responsabilidade e desempenho que deverá ser exercido nas funções cometidas em determinadas áreas, onde se destaca a financeira, apesar de estar sujeita a uma avaliação de risco, mais acentuada através das normas do regulamento de sistema de controlo interno;

*4. Também, com o reconhecimento devido, estarão **as tarefas de coordenação de Assistentes Operacionais**, nalguns casos, exercidas por trabalhadores da mesma categoria e, numa situação em concreto, com uma remuneração inferior à de trabalhadores da mesma equipa, transformando-se num embaraço para quem exerce as funções de coordenação.*

5. Apreciação

O novo regime de vínculos, carreiras e remunerações aprovado através da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, adiante designado por L VCR, veio introduzir algumas inovações ao nível da promoção e progressão nas carreiras, que deixaram de ser assim designadas, passando a mencionar-se como alterações no posicionamento remuneratório.

Neste quadro normativo, a figura da comissão de serviço só é aplicável aos trabalhadores admitidos por nomeação, ou seja, aqueles que cumpram ou executem atribuições, competências e atividades em áreas específicas, designada mente de segurança e inspeção.

A reclassificação e a transferência já não se encontram previstas neste quadro normativo da L



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

VCR. No entanto, surge uma figura semelhante - mobilidade - quer interna - entre serviços - quer intercarreiras. Com uma reserva, a mobilidade intercarreiras é temporária - limite de um ano.

Contudo, uma nova norma surge nos artigos 46º a 47º da LVCR, iniciada através da opção gestonária, que permite ao Presidente da Câmara Municipal, como órgão com competência ao nível dos recursos humanos, poder decidir pela alteração da posição remuneratória, quando constatados vários requisitos:

1º Passo - Requisitos na Entidade e Primeira Decisão

A) -Existência de verbas orça mentais destinadas a suportar os encargos com o aumento das remunerações, pela alteração do posicionamento remuneratório, desde que tais dotações sejam suficientes para satisfazer os encargos com a remuneração dos atuais trabalhadores e daqueles que se preveem recrutar para preenchimento dos lugares previstos no mapa de pessoal, mais os encargos decorrentes da alteração do posicionamento remuneratório – n.ºs 1 e 2;

B)- Decisão de, e em que medida, se propõe suportar encargos decorrentes de alterações do posicionamento remuneratório na categoria dos trabalhadores do órgão ou serviço, fixando, fundamentada mente, o montante máximo, com as desagregações necessárias, dos encargos que o órgão ou serviço se propõe suportar, bem como o universo das carreiras e categorias onde as alterações do posicionamento remuneratório na categoria podem ter lugar, com a faculdade de poder desagregar, quando assim o entenda, em função:

i) Da atribuição, competência ou atividade que os trabalhadores integrados em determinada carreira ou titulares de determinada categoria devam cumprir ou executar,'

ii) Da área de formação académica ou profissional dos trabalhadores integrados em determinada carreira ou titulares de determinada categoria, quando tal área de formação tenha sido utilizada na caracterização dos postos de trabalho contidos nos mapas de pessoal. (n.º 3);

C)- Publicitação da decisão por afixação no serviço e inserção na página do Município.

Estabelece o n.º 4 do mesmo artigo que, as alterações podem não ter lugar em todas as carreiras



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

ou em todas as categorias de uma mesma carreira ou ainda relativamente a todos os trabalhadores integrados em determinada carreira ou titulares de determinada categoria.

2º Passo - Requisitos do trabalhador

Depois de tomada esta decisão, aplicam-se as regras do artigo 47.º ou artigo 48º da L VCR.

Contudo, é fundamental haver avaliação de desempenho para aplicação dessas regras. E, porque nos anos de 2006 a 2008, não foi aplicado o SLADAP nesta entidade, sugere-se o recurso ao suprimento da avaliação através da ponderação curricular, que deverá ser realizada conforme decisão tomada pelo Conselho Coordenador de Avaliação, conforme critérios estabelecidos na reunião de 5 de fevereiro último, daquele conselho.

3º Passo - Decisão final

Verificados os requisitos indicados nos dois pontos anteriores, o Presidente da Câmara decide pela alteração da posição remuneratória através da "regra" ou da "exceção", regulamentadas através dos citados artigos 47º e 48º, respetivamente, tendo que, na última situação - artigo 48.º - ouvir o Conselho Coordenador de Avaliação, antes de proferir a decisão.

Seguidamente passo a expor as situações em concreto que, verificados todos os requisitos enunciados, poderiam levar à alteração da posição remuneratória dos dois trabalhadores referidos no início desta informação.

III. Situações em concreto

Unidade Orgânica: Gabinete Financeiro/Tesouraria

Trabalhadora: Maria Donzília de Jesus Almeida

Carreira: Assistente Técnica

Remuneração e Posicionamento:

Remuneração 923,43	Posição entre 4. ^a e 5. ^a	Nível Entre 9 e 10
--------------------	---	--------------------

Evolução possível na carreira (máxima)

Remuneração 1.149,99	Posição entre 9. ^a	Nível Entre 14
----------------------	-------------------------------	----------------



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Histórico de vínculos

16/09/1983	Auxiliar de Secretaria
31/01/1985	Adjunta de Tesoureiro
01/01/1998	Assistente Administrativa
20/06/2001	Assistente Administrativa Principal
03/09/2003	Tesoureira
01/08/2007	Tesoureira Principal

Como se constata a Maria Donzília de Jesus Almeida tomou posse como Adjunta de Tesoureiro, em 31/01/1985.

No decorrer de vários anos, foram abertos concursos para ingresso na categoria de 3ª Oficial Administrativo (que mais tarde passavam a ser Assistentes Administrativos) e a interpretação corrente era a de não poderem concorrer os Adjuntos de Tesoureiro, a não ser que deixassem de exercer funções na Tesouraria e passassem a desempenhar funções nos serviços administrativos.

Mais tarde, por via legislativa, essa carreira viria a ser extinta, automaticamente, através do artigo 15º, do Decreto-Lei n.º 412- A/98, de 30 de dezembro, reposicionando todos os Adjuntos de Tesoureiro na carreira de Assistente Administrativo, com efeitos a partir de 1/1/1998.

Contudo, tal acontecimento condicionou a promoção da funcionária que, por esse motivo, não teve o mesmo desenvolvimento de outras, agora, com a categoria de coordenadores técnicos. Além do mais, encontra-se posicionada num índice e categoria igual à de outros colaboradores que entraram muitos anos depois e que não desempenham funções iguais (de coordenação).

Num passado recente, tentamos melhorar esse facto. Contudo, com as alterações legislativas, a menção de "mérito excepcional" foi revogada, voltando a ficar impedida de qualquer promoção por via extraordinária.

O mecanismo indicado nos pontos anteriores poderá ser utilizado para repor a situação desta trabalhadora e aproximá-la da remuneração auferida por Coordenadores Técnicos da autarquia.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Unidade Orgânica: Serviço de Obras Municipais

Trabalhador: Miguel Tavares Martins

Carreira: Assistente Operacional

Remuneração e Posicionamento:

<i>Remuneração 532,08</i>	<i>Posição 2.^a</i>	<i>Nível 2</i>
<i>Remuneração 837,60</i>	<i>Posição 8.^a</i>	<i>Nível 8</i>

O Senhor Miguel Tavares Martins iniciou funções como contratado em 2/5/1989, com a categoria de "Servente de Vias Municipais" e ingressou para o quadro privativo do Município, como Cantoneiro de Vias Municipais, em 1/3/1992.

Há algum tempo, desempenha as funções de Encarregado, substituindo o funcionário Alfredo Correia da Silva, por baixa médica, com doença prolongada, conforme informação que me foi transmitida.

Constata-se que este colaborador auferir uma remuneração mensal inferior à de outros trabalhadores da mesma equipa que, por promoção ou progressão na carreira, recebem mais que o coordenador.

Conclusão

Desta forma, informo V. Exa. estarem reunidos os requisitos para se organizar o processo de alteração da posição remuneratória dos dois funcionários, caso seja adotada a "opção gestonária" prevista no artigo 46.º da L VCR.

Após avaliação curricular para suprimento da avaliação, poderá ser aprovada a alteração da posição remuneratória, seguindo-se as regras indicadas no artigo 48º da L VCR".

(fls. 167-174 do processo inspetivo);

J) No mesmo dia, 9MAR2009, o Demandado Manuel da Silva Soares, exarou sobre tal Informação o seguinte despacho:



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

"Atenta a presente informação e os seus fundamentos, que subscrevo, determino que seja organizado o processo de alteração da posição remuneratória dos dois indicados funcionários através da opção gestonária".

(fls. 167 do processo inspetivo);

K) Igualmente, no mesmo dia, 9MAR2009, o Demandado Manuel da Silva Soares emitiu o Despacho n.º 2/PC-RA/2009, do seguinte teor:

Assunto: Opção Gestonária - artigo 46º da Lei n.º 12-A/2008, de 2712 No uso da competência conferida através da alínea a), do n.º 2, do artigo 68º, da Lei n.º 169199, de 18 de setembro, de acordo com o previsto no artigo 46º do Regime de Vínculos, Carreiras e Remunerações, aprovado pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, para serem tomadas decisões no domínio da alteração do posicionamento remuneratório por opção gestonária, com indicação dos respetivos universos (por carreira, categoria, atividade e, ou, por área de formação académica ou profissional), estabeleço o seguinte universo de funcionários que poderão ser abrangidos.

Universos a abranger:

<i>Atividade/Unidade Orgânica</i>	<i>Carreira</i>	<i>N.º</i>	<i>Dotação</i>
<i>Serviços Gerais/Gabinete</i>	<i>Assistente Técnico</i>	1	2.750€
<i>Financeiro (Tesouraria)</i>			
<i>Transportes e Comunicações/Serviços de Obras Municipais</i>	<i>Assistente Operacional</i>	1	3.700€
TOTAIS		2	6.450€

(vide fls. 175 do processo inspetivo);

L) Em 31 MAR2009, a Coordenadora Técnica do Gabinete de Recursos Humanos efetuou a avaliação por ponderação curricular, relativamente aos anos de 2006, 2007 e 2008, atribuindo à trabalhadora **Maria Donzília de Jesus Almeida** a pontuação de 4,13, a que corresponde a menção qualitativa de "Desempenho Relevante" e ao trabalhador **Miguel Tavares Martins** a pontuação de 3,75, com a menção qualitativa de



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

"Desempenho Adequado", elaborando para o efeito as Informações n.ºs 1 e 2/PC-RH/2009. (fls. 176-179 do processo inspetivo);

M) A trabalhadora **Maria Donzília de Jesus Almeida**, obteve, relativamente ao ano de 2005 a classificação de serviço de "Bom", tendo sido promovida a tesoureira principal em 1AG02007; (fls. 176-177 do processo inspetivo);

N) O trabalhador **Miguel Tavares Martins** obteve, em 2005, a classificação de serviço de "Bom". (fls. 178-179 do processo inspetivo);

O) Na reunião de **3ABR2009**, o CCA, em que intervieram também os dois Demandados, analisou as informações sobre a avaliação curricular dos dois trabalhadores, Maria Donzília de Jesus Almeida e Miguel Tavares Martins, tendo adotado a seguinte deliberação:

A presente reunião tem por objetivo analisar as informações emitidas pelo Serviço de Pessoal, relativamente à Avaliação Curricular de dois trabalhadores deste Município, e que obtiveram a avaliação abaixo indicada, após o cálculo efetuado de acordo com os critérios definidos na ata da Comissão de Coordenação de Avaliação de cinco de fevereiro de dois mil e nove, para efeitos da alteração do posicionamento remuneratório, prevista no artigo 46º da lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro:

- Maria Donzília de Jesus Almeida - Muito Bom

- Miguel Tavares Marfins - Bom

Os membros da Comissão de Avaliação consideraram que os dois trabalhadores têm um desempenho relevante, apesar do funcionário Miguel Tavares Marfins após aplicação dos critérios estabelecidos na aludida ata, ter obtido uma classificação de Bom, mas correspondendo à actividade desenvolvida (prática) e atitude pessoal perante os superiores e os colegas.

(fls. 186-187 do processo inspetivo);

P) O Demandado **Luís Figueiredo Martins**, enquanto Diretor de Departamento, elaborou e subscreveu, em **21ABR2009**, a Informação, inserta a fls. 188 do processo



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

inspetivo, dirigida ao Presidente da Câmara Municipal de Sever do Vouga, nela consignado que:

Na sequência do exposto na Ata n.º 2 do C. C.A., informo que através da opção gestionária prevista nos artigos 46.º a 48.º da lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, **nos termos deste último artigo**, poderá V. Ex. a aprovar a alteração da posição remuneratória dos dois trabalhadores para um dos seguintes níveis Maria Donzília de Jesus Almeida (Remuneração actual – 923,43€):

Posições remuneratórias 1.^a 2.^a 3.^a 4.^a 5.^a 6.^a 7.^a 8.^a 9.^a

Níveis remuneratórios da tabela única:

5 7 8 9 10 11 12 13 14

Vencimento correspondente, em euros:

683,13 789,54 837,60 892,53 944,02 995,51 1047 1098,50 149,99

Miguel Tavares Martins (Remuneração actual – 552,08€):

Posições remuneratórias 1.^a 2.^a 3.^a 4.^a 5.^a 6.^a 7.^a 8.^a

Níveis remuneratórios da tabela única:

1 2 3 4 5 6 7 8

Vencimento correspondente, em euros:

450,00 532,08 583,58 635,07 683,13 738,05 789,54 837,60



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Portanto poderá V. Ex.ª, por exemplo posicionar a funcionária Maria Donzília Jesus Almeida na 9.ª posição remuneratória, nível remuneratório 14 da tabela única (1 149,99€) e o funcionário Miguel Tavares Martins na 5.ª posição remuneratória, nível remuneratório 5 da tabela única (683,13€).

(fls. 188 do processo inspectivo);

Q) Sobre tal Informação o Demandado **Manuel da Silva Soares** exarou o seguinte despacho, datado de 21ABR2009:

Face à presente informação altero a posição remuneratória dos funcionários Maria Donzília de Jesus Almeida e Miguel Tavares Marfins para os níveis (posições remuneratórias) nove e cinco respetivamente, com efeitos a partir de 1/05/2009. “

(fls. 188 do processo inspectivo);

R) Em 30ABR2009, a trabalhadora **Maria Donzília de Jesus Almeida** estava integrada na carreira de assistente administrativa, na posição remuneratória entre a 4ª e 5ª no nível remunerado entre 9 e 10, auferindo 923,43 euros. (fs. 188 do processo inspectivo);

S) Por efeito da alteração do posicionamento por opção gestionária, a referida trabalhadora passou à posição remuneratória 9ª, nível 14, com a remuneração de 1.149,99 euros. (fls. 188 do processo inspectivo);

T) Por seu turno, o trabalhador **Miguel Tavares Martins**, em 30ABR2009 integrava a carreira de assistente operacional, posição 2ª, nível 2, com a remuneração de 532,10 euros. (vide fls. 188 do processo inspectivo);

U) Por efeito da alteração do posicionamento por opção gestionária passou a deter a 5ª posição, nível 5, com a remuneração de 683,13 euros. (fls. 188 do processo inspectivo);



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

V) Das referidas alterações de posicionamento remuneratório foi dada publicitação por edital afixado dos Paços do Concelho e no sítio eletrónico da autarquia, mas não foi publicitado em Diário da República.

(fls. 12 do Relatório, a págs. 36v.º do P.I., e fls. 189 do processo inspetivo)

W) Em 1MA12009, o Demandado Manuel da Silva Soares outorgou com a trabalhadora Donzília de Jesus Almeida as alterações ao respetivo contrato individual de trabalho por tempo indeterminado, constando da cláusula 2.ª que a remuneração mensal ilíquida da trabalhadora seria 1149,99 euros, correspondente à 9.ª posição remuneratória - nível remuneratório 14 da tabela única do regime legal da categoria de assistente administrativo. (fls. 19S-196 do processo inspetivo);

X) Igualmente, em 1 MA12009, o Demandado Manuel da Silva Soares outorgou com Miguel Tavares Martins as alterações ao respetivo contrato individual de trabalho por tempo indeterminado, constando da cláusula 2.ª de tal contrato que a remuneração mensal ilíquida do trabalhador seria 683,13 euros correspondente à 5.ª posição remuneratória - nível remuneratório 5, da tabela única do regime legal da categoria de assistente operacional. (fls. 193-194 do processo inspetivo);

Z) À data, no Município de Sever do Vouga, ainda não tinha sido objeto de aplicação a avaliação do desempenho dos respetivos trabalhadores de acordo com o SIADAP nos termos sucessivamente previstos na Lei n.º 10/2004, de 22 de março e respetivos decretos regulamentares (anos de 2006 a 2009) e na Lei n.º 66-8/2007, de 28 de Dezembro (ano de 2010). (fls. 13 do Relatório, a págs. 37 do processo inspetivo);

A1) Quando entrou em vigor o SIADAP o Demandado Manuel da Silva Soares, na qualidade de Presidente da Câmara, promoveu diversas reuniões com vista à sua aplicação; as dificuldades de interpretação e conseqüente aplicação do SIADAP,



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

porém, foram inúmeras, pelo que o mesmo não foi implementado até à data da inspeção ordinária de que foi objeto o Município pela IGAL;

B1) A Câmara Municipal não procedeu à comunicação dos pontos a que cada trabalhador teria direito relativamente aos anos em que não ocorrera a avaliação de desempenho, nem efetuou a informação a todos os trabalhadores de que poderia ser apresentado requerimento para avaliação através de ponderação curricular;

(vide procedimento administrativo constante do processo inspetivo).

C1) A trabalhadora **Maria Donzília** exercia, de facto, as funções de tesoureira, coordenando o respetivo serviço; exerceu com empenho, dedicação, desvelo e responsabilidade que o cargo exigia. (vide alíneas I) e O) do probatório)

D1) O vencimento que a trabalhadora **Maria Donzília** passou a auferir, decorrente da alteração da posição remuneratória de que foi objeto, era conforme às funções efetivamente exercidas pela trabalhadora. (vide P) do probatório);

E1) O trabalhador **Miguel Tavares Martins** chefiava e coordenava, efetivamente, a equipa de trabalhadores do Serviço de Obras, tendo executado tais funções com empenho, dedicação e com as qualidades necessárias para liderar a equipa de trabalhadores operários. (vide alíneas I) e O) do probatório);

F1) O vencimento que o trabalhador **Miguel Tavares Martins** passou a auferir, decorrente da alteração da posição remuneratória de que foi objeto era conforme às funções efetivamente exercidas. (vide P) do probatório);

G1) Por despacho do Senhor Secretário da Administração Local, de **15JUN2010**, foi homologada a seguinte solução interpretativa:

"O posicionamento remuneratório dos trabalhadores não avaliados pelo SIADAP não pode ser



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

alterado por opção gestionária.

A alteração do posicionamento remuneratório dos trabalhadores por opção gestionária (artigos 46.º a 48.º da L VCR) pressupõe a existência de uma efetiva avaliação do desempenho, pelo que a ausência de avaliação do desempenho implica necessariamente a impossibilidade de alteração do posicionamento remuneratório dos trabalhadores.

A atribuição de pontos nos anos de 2004 a 2009, nos termos do n.º 7 do artigo 113.º da L VCR e do n.º 2 do artigo 30.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de Setembro, releva apenas para efeitos de alteração obrigatória do posicionamento remuneratório (n.º 6 do artigo 47.º da LVCR) e não constitui uma efetiva avaliação do desempenho.";

H1) Em fase anterior ao despacho a que se refere a alínea que antecede, a CCDR Centro tinha emitido parecer escrito, a propósito de outras situações, no sentido de que a alteração do posicionamento remuneratório por opção gestionária era aplicável ao pessoal a quem não tivesse sido aplicado o SIADAP.

(documento de fls. 38-40 do processo inspetivo, aqui, dado por reproduzido);

I1) O Município de Sever do Vouga é um município de pequena dimensão e com poucos recursos humanos; não dispõe de departamento jurídico;

J1) A legislação que ia sendo publicada era analisada pelo Diretor dos Serviços Administrativos e Financeiros, o Demandado Luís Figueiredo Martins, e pelo próprio Presidente e ora Demandado;

L1) Em razão das dificuldades interpretativas da Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, os Demandados trocaram opiniões com os municípios vizinhos, bem como com a CCDR Centro;

M1) Dessa troca de opiniões resultou para os Demandados a convicção séria de que a referida Lei poderia ser aplicada ao pessoal a quem não tivesse sido aplicado o SIADAP e que pretensão dos trabalhadores em causa, no sentido de virem a auferir remunerações compatíveis com a qualidade de trabalho executado e com as funções



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

efetivamente exercidas, poderia ser resolvida através da alteração da posição remuneratória por opção gestionária;

N1) Os Demandados agiram na convicção de que a alteração ao posicionamento remuneratório de que foram objeto os trabalhadores Maria Donzília e Miguel Tavares Martins era compatível com a Lei;

01) Não há registo de qualquer recomendação do Município ou dos Demandados quanto à matéria em causa;

P1) O Demandado Manuel da Silva Soares era Presidente da Câmara de Sever de Vouga há mais de 20 anos; o Demandado Luís Figueiredo Martins era Diretor Administrativo e Financeiro daquele Município há mais de 10 anos, cargo que continua a exercer.

**

Fundamentação da matéria de facto:

- Os factos dados como assentes nas alíneas A) a Z), 81), C1), O1), E1), G1) e H1) fundamentam-se nos documentos referidos a propósito de cada uma daquelas alíneas e no processo inspetivo elaborado pela IGAL, apenso a estes autos;

- Os factos constantes das alíneas A1), I1), J1), L1) e M1) do probatório fundamentam-se nos depoimentos da testemunha Gladys Pereira Araújo (funcionária há 30 anos no Município e atualmente coordenadora da Secção de Pessoal) e dos próprios Demandados, que foram convincentes, designadamente quanto à factualidade constante nas alíneas L1) e M1), e, conseqüentemente, quanto à factualidade a que se reporta a alínea N1), tendo deposto com isenção e imparcialidade.

**

B – O direito



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

A principal questão suscitada neste recurso é a de saber se os demandados actuaram ou não com negligência.

1. Ilicitude

A sentença recorrida deu como provado que os demandados agiram com a convicção de que a alteração do posicionamento remuneratório em causa era compatível com a lei, mas considerou censurável este erro sobre a ilicitude e condenou-os em multa.

Os recorrentes não põem em causa a ilicitude da sua conduta, admitem até alguma falha no procedimento e aceitam que, pelas funções que exerciam, impedia sobre eles uma responsabilidade acrescida, um grau de exigência superior. Contudo, entendem que se deverá ter em conta a situação concreta.

2. Culpa

Para que exista responsabilidade financeira é necessário que o agente tenha actuado com culpa – dolo ou negligência - nos termos do art.º 61.º, n.º 5, *ex vi* art.º 67.º, n.º 3, e do art.º 64.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (LOPTC). Neste caso não se coloca a existência de dolo, nem tal consta sequer da acusação.

Em sua defesa, os recorrentes apontam: as variadíssimas dificuldades de interpretação da Lei n.º 12-A/2008, com divergências mesmo entre juristas; ausência de gravidade dos factos e das suas consequências; inexistência de valores públicos lesados, pois os demandados foram absolvidos da responsabilidade reintegratória; e não têm antecedentes nem recomendações deste Tribunal sobre tais matérias.

À luz da matéria de facto dada como provada, afigura-se terem os recorrentes razão na verificação destes aspectos que lhes são favoráveis.

Ficou também provado que em fase anterior ao despacho do Secretário de Estado da Administração Local de 15 de Junho de 2010, acima transcrito, a CCDR Centro tinha emitido parecer escrito, a propósito de outras situações, no sentido de que a alteração do



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

posicionamento remuneratório por opção gestionária era aplicável ao pessoal a quem não tivesse sido aplicado o SIADAP (facto H1). Mais foi dado como assente que em razão das dificuldades interpretativas, da referida Lei n.º 12-A/2008, os demandados trocaram opiniões com os municípios vizinhos, bem como com a CCDR Centro (facto L1); e que dessa troca de opiniões resultou para os demandados a convicção séria de que a lei poderia ser aplicada ao pessoal que não tivesse sido objecto do SIADAP e que a pretensão dos trabalhadores em causa, no sentido de virem a auferir remunerações compatíveis com a qualidade do trabalho executado e com as funções efectivamente exercidas, poderia ser resolvida através da alteração da posição remuneratória por opção gestionária (facto M1).

Deste modo, não há dúvida de que o diploma em questão suscitou interpretações divergentes, tendo os demandados feito algumas diligências para tirarem a limpo se era legal a alteração do posicionamento remuneratório.

A culpa é apreciada, na falta de outro critério legal, pela diligência de um bom pai de família, em face das circunstâncias de cada caso, nos termos do art.º 487.º, n.º 2, do Código Civil, e do art.º 64.º, n.º 1, da LOPTC. Assim sendo, para aferir se um agente actuou com culpa importa questionar como teria agido o homem médio, bom pai de família, colocado nas concretas circunstâncias dos referidos decisores, os demandados dos autos. A resposta não pode deixar de ser que, antes de deliberar, qualquer decisor público municipal, normalmente zeloso, perante uma legislação ainda recente e de alguma complexidade, teria sido prudente e respeitador da lei que, no caso presente, proíbe a mencionada alteração do posicionamento remuneratório e, por fim, não teria cometido tal acto ilícito.

Defendem os demandados que a situação de erro sobre a ilicitude em que grassavam não é censurável, pretendendo assim colocar-se ao abrigo da primeira parte do n.º 1 do art.º 17.º do Código Penal. Importa no entanto ter presente que “[h]á censurabilidade de erro sobre a ilicitude quando o agente não actuou com o cuidado que uma pessoa portadora de uma recta consciência ético-jurídica teria, informando-se e esclarecendo-se



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

convenientemente sobre a proibição legal” – acórdão da Relação de Coimbra de 19 de Outubro de 1983, Colectânea de Jurisprudência, ano VIII, tomo 4, p. 83.

Ora sendo profissionais autárquicos experientes – respectivamente presidente da Câmara havia 20 anos e director administrativo e financeiro durante 10 anos (facto P1) -, era exigido aos recorrentes que não se ficassem pelas diligências sumárias que efectuaram, que não decidissem a dita alteração do posicionamento remuneratório enquanto não estivesse suficientemente esclarecida a sua legalidade. Na dúvida, tinham obrigação de sobrestar na decisão enquanto a fase da divergência interpretativa não evoluísse para um competente e definitivo esclarecimento. Até porque a ignorância ou má interpretação da lei não justifica a falta do seu cumprimento nem isenta as pessoas das sanções nela estabelecidas – art.º 6.º do Código Civil.

Assim, é efectivamente censurável o erro dos ora recorrentes sobre a ilicitude e, por conseguinte, nos termos do art.º 17.º, n.º 2, do Código Penal, justifica-se a sanção que lhes foi aplicada, especialmente atenuada, nos termos dos art.ºs 72.º e 73.º do Código Penal e de acordo com a jurisprudência constante deste Tribunal (cf., entre outros, ac. n.º 3/2007, de 27 de Junho)¹.

III – DECISÃO

Pelo exposto, julga-se improcedente o recurso e confirma-se a sentença recorrida.

Emolumentos a cargo dos recorrentes, nos termos do art.º 16.º, n.ºs n.º 1, al. b) e 2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio.

Registe e notifique.

Lisboa, 16-12-2014

¹ <http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2007/3s/ac003-2007-3s.pdf>



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Os Juízes Conselheiros

João Aveiro Pereira (relator)

Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

Laura Maria J. Tavares da Silva