ACÓRDÃO Nº 12 | 2024

Secção – 3.ª Secção
Data: 10/04/2024
RO n.º 02/2024-3.ª Secção
Processo JRF n.º 10/2023-3.ªS

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

SUMÁRIO

1 O conceito de *vacatura de lugar* empregue na norma constante do artigo 27.º, n.º 1, do Estatuto do Pessoal Dirigente (EPD) abrange cargos que nunca foram ocupados por um titular nomeado em comissão de serviço.

2 O artigo 27.º, n.º 3, do EPD prescreve que nomeação para cargo dirigente em *regime de substituição* com fundamento na *vacatura de lugar* deve ser feita cessar se no prazo de 90 dias da *vacatura* não tiver sido publicitado pela forma legalmente imposta o *procedimento concursal* tendente ao recrutamento para o cargo em causa.

3 A inércia de titular de órgão competente para fazer cessar nomeação em cargo dirigente ao abrigo do *regime de substituição* que mantém nomeado com desrespeito do prazo estabelecido na norma de conduta constante do artigo 27.º, n.º 3, do EPD constitui violação de normas legais sobre assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas e sobre admissão de pessoal dirigente suscetível de ser enquadrada como infração financeira sancionatória ao abrigo das alíneas *b)* e *l)* do n.º 1 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

ACÓRDÃO N.º 12 | 2024

TRIBUNAL DE CONTAS

Secção – 3.ª Secção
Data: 10/04/2024
RO n.º 02/2024-3.ª Secção
Processo JRF n.º 10/2023-3.ªS

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

TRANSITADO EM JULGADO APÓS ACÓRDÃO N.º 24/2024

Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Plenário da 3.ª Secção:

I. Relatório

1 O Ministério Público (MP) interpôs *recurso ordinário* da Sentença n.º 24/2023 que no processo jurisdicional de responsabilidade financeira n.º 10/2023 julgou improcedente a ação proposta pelo MP e absolveu os Demandados D1 e D2 relativamente à infração financeira sancionatória, na forma continuada, que tinha sido imputada a cada um dos dois pelo Demandante.

2 O Recorrente formulou alegações que culminam nas seguintes conclusões:

> «1. Resulta manifestamente errónea a fundamentação da sentença recorrida para justificar a exclusão da matéria de facto dada como provada quanto aos factos n.º 29.1 e 29.2 dos FACTOS NÃO PROVADOS, incorrendo a sentença recorrida em incorreta apreciação da prova produzida, afigurando-se-nos que estes devem ser incluídos nos factos provados.
> 2. Não se concorda com o argumento aduzido pelo Mm.º Juiz "a quo" na sentença recorrida quando diz que na Lei nº 49/99, de 22/06 poderia haver lugar ao exercício de funções em regime de substituição em caso de vacatura de lugar mesmo para o caso de criação de lugares novos e alargou tal interpretação ao atual art.º 27.º da Lei n.º 2/2004.
> 3. Na verdade, atendendo ao elemento histórico, a conclusão a tirar é precisamente a oposta. Com efeito, tal como salientado na sentença n.º 17/2023, proferida no Proc.º JRF n.º 4/2023-3.ª Seção do Tribunal de Contas, com data de 26/06/2023, "(...) se o propósito do legislador da Lei n.º 2/2004 fosse o de abranger no conceito de "vacatura do lugar" os casos em que o cargo nunca anteriormente foi provido e não existiu um anterior titular, então teria optado por manter o regime previsto no artigo 21.º da Lei n.º 44/99 de 22.06, do qual decorria, nomeadamente da previsão de substituição, que poderia haver lugar à nomeação em regime de substituição mesmo para lugares que nunca antes tinham sido ocupados." Na verdade, nos termos do n.º 4 do artigo 21.º dessa Lei n.º 49/99, estabelecia-se que a "substituição cessará na data em que o titular do cargo dirigente inicie ou retome funções". O certo é que o legislador não o fez e optou por revogar tal regime da Lei 49/99. ~
> 4. Acrescem todos os elementos de interpretação literal e sistemático aduzidos na referida supra sentença n.º 17/2023, com os quais concordamos e para os quais se remete dando-os aqui por inteiramente reproduzidos, bem como com as razões de natureza substancial ali também aduzidas, designadamente a necessidade de salvaguardar que, no posterior concurso para o provimento efetivo do lugar, todos os potenciais concorrentes interessados estejam colocados no mesmo patamar de igualdade e que não possa haver posições de privilégio, na grelha de partida, por alguém poder invocar um curriculum com o desempenho

do lugar a concurso, "em regime de substituição". Como ali bem se refere, "(...) uma coisa é o "serviço público" que deve ter continuidade e regularidade para atendimento das necessidades públicas, outra são os cargos de direção, que só podem ser providos a título definitivo ou em regime de substituição com respeito dos critérios de provimento ou nomeação."
5. Ou seja, e em conclusão, quando a lei no art.º 27.º da Lei n.º 2/2004 fala em nomeação em regime de substituição de lugares dirigentes em caso de "vacatura de lugar" pressupõe e refere-se apenas a lugares anteriormente ocupados.
6. Sabendo do teor dos pareceres da CCDRNorte (doc. 5 junto com a contestação) e da ATAM (doct.º 6 junto com a contestação), que inculcavam expressamente uma posição contrária à adotada pelos Demandados, estes agiram, de forma livre, voluntária e consciente, sem o cuidado devido e sem a diligência necessária para que a sua atuação ocorresse no zelo pela observância das normas legais em causa, revelando a existência de comportamento negligente merecedor de juízo de censura.
7. Pelo que com as suas condutas os Demandados contrariaram o disposto no artigo 27º da Lei nº 2/2004, de 15/01, na redação atual (aplicável à administração local por força do artigo 2º n.º 1 da Lei nº 49/2012, de 29/08, Estatuto do Pessoal Dirigente das Câmaras Municipais), consubstanciada na nomeação de funcionários em regime de substituição e o correspondente pagamento, e por via de tal ilegalidade incorreram cada um na prática de uma infração financeira sancionatória, na forma continuada, a título negligente, p.p. no art.º 65.º, n.º 1, alíneas b) l) e n.º 2 da Lei n.º 98/97 (LOPTC).
8. Disposições legais que a sentença recorrida, ao ter absolvido os Demandados, igualmente violou.»

3 Na fase processual de recurso:

3.1 Os Demandados foram notificados ao abrigo do artigo 99.º, n.º 1, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

3.2 A resposta da recorrida D1 culminou nas seguintes conclusões:

«1ª O presente recurso foi interposto contra a douta e irrepreensível sentença de 7 de Dezembro de 2023, que julgou improcedente a acção intentada pelo Ministério Público contra a ora recorrida e através da qual pretendia efectivar a sua responsabilidade financeira sancionatória.
2ª Salvo o devido respeito, o aresto em recurso não merece qualquer censura e efectuou uma correcta aplicação do direito, podendo-se dizer que a tese em que mais uma vez insiste o Ministério Público compromete claramente a possibilidade de se respeitar o princípio da continuidade do serviço público, passa um atestado de menoridade e de absoluta desnecessidade do pessoal dirigente – o qual não é preciso para nada pois as unidades podem funcionar e cumprir as suas atribuições sem ter um dirigente que as comande –, procura manter em vigor o que constava de uma norma legal já revogada e não mais reproduzida a partir de 1989 e, como se já não bastasse, ainda considera ter actuado negligentemente quem não tinha conhecimentos jurídicos (por não ser jurista mas antes a habilitação de veterinária) e se limitou a seguir o entendimento que os serviços jurídicos do Município e os órgãos consultivos de apoio à administração local lhe transmitiram como sendo o correcto.
3ª Em qualquer dos casos, deverá referir-se que o recurso quanto à matéria de facto interposto pelo Ministério Público não só tem de ser rejeitado (por incumprimento dos ónus constantes das alíneas b) e c) do art.º 640.º do CPC), como é manifestamente

improcedente e errado, não havendo qualquer erro de julgamento quanto aos factos constantes dos n.ºs 29.1. e 29.2..

4ª Na verdade, o Ministério Público não refere que os funcionários (juristas) do Município de Mirandela que foram testemunhas referiram expressamente que sempre comunicaram à Presidente da Câmara que poderia proceder à designação em regime de substituição, tendo ainda outra testemunha (Presidente de uma Câmara Municipal) deixado bem claro que nunca teve dúvidas que poderia proceder à designação em regime de substituição e que essa sempre fora uma prática na Administração Pública.

5ª Acresce que, o Ministério Público também não consegue indicar uma só testemunha que tenha dito que a Presidente da Câmara Municipal fora informada de que não poderia proceder à designação em regime de substituição, esquecendo, ainda, que também os órgãos consultivos da administração local – ATAM e CCDR – foram bem claras no sentido de que era possível e legal a designação em regime de substituição para unidades orgânicas recém-criadas (v. neste sentido, os docs. n.ºs 5 e 6 juntos com a contestação da ora arguida),

6ª Consequentemente, não só o recurso de facto deve ser rejeitado, como seguramente não se verifica qualquer erro ao não se terem dado por provados os factos constantes dos n.ºs 29.1 e 29.2., tanto mais que a prova documental e testemunhal junta aos autos não impõe nem permite que haja uma modificabilidade da decisão de facto.

Acresce que,

7ª O aresto em recurso efectuou uma correcta interpretação do direito aplicável ao sustentar que o art.º 27º da Lei n.º 2/2004 permite o recurso à designação em regime de substituição em caso de criação ex novo da unidade orgânica e do lugar dirigente, uma vez que, fundando-se a designação em regime de substituição na necessidade de assegurar a eficiência do serviço e a continuidade do serviço público (v. MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, Direito Administrativo Geral – Introdução e Princípios Fundamentais, Tomo I, Dom Quixote, 2004, p. 41, e PAULO OTERO, O Poder de Substituição em Direito Administrativo – Enquadramento Dogmático-Constitucional, Vol. II, Lex, Lisboa, 1995, págs. 478 e 479), é por demais evidente que o espírito que presidiu a tal norma foi o de evitar qualquer possível quebra ou interrupção na continuidade do serviço público, assegurando-se que sempre que o lugar esteja vago – seja por nunca ter sido ocupado, seja por ter cessado funções o seu titular – seja possível preencher de imediato o mesmo para evitar quaisquer quebras em termos de eficiência ou regularidade na prestação do serviço público e na continuidade das funções públicas.

8ª Aliás, se de 1989 em diante o legislador não mais reproduziu a norma que constava do art.º 12.º do DL n.º 180/80 – que era bem clara ao impedir que houvesse uma designação em regime de substituição em caso de criação ex novo do lugar – seguramente quem queira interpretar correctamente a nova lei não pode sustentar que o legislador pretendeu manter tudo na mesma quando revogou o diploma e quando na nova normação não reproduz a redacção da que foi revogada.

9ª Por isso mesmo, é notório o erro interpretativo do Ministério Público quando pretende interpretar o art.º 27.º da Lei n.º 2/2004 como dizendo exactamente a mesma coisa que dizia o velho e há mais de 40 anos já revogado DL n.º 180/80, uma vez que se tudo fosse para manter na mesma não se teria dado o legislador ao trabalho de revogar a norma e consagrar uma redacção bem diferente.

10ª Bem pelo contrário, foi justamente por ter constatado que a solução preconizada em 1980 comprometia, ou podia comprometer, a continuidade do serviço público que o legislador revogou tal norma, não mais previu que só pudesse haver regime de substituição depois de o lugar estar preenchido e ter ficado vago e antes passou a admitir o recurso ao regime de substituição sempre que haja vacatura do lugar, ou seja, sempre

que o mesmo esteja vago, independentemente de o motivo de tal vacatura ter sido a criação ex novo do lugar ou a cessação de funções por parte do seu titular.»

3.3 A resposta do recorrido D2 terminou com as seguintes conclusões:

«A) O presente recurso vem da douta decisão deste Venerando Tribunal que, julgando não se ter verificado culpa dos Demandados, absolveu ambos em relação às infrações financeiras de que vinham acusados.
B) No que toca à matéria de facto, no entender do Recorrido, falece inteira razão à Recorrente quando alega que foram incorretamente julgados os pontos 29.1 e 29.2 dos FACTOS NÃO PROVADOS, que deviam ter sido incluídos nos factos provados.
C) A única questão suscitada pelo Recorrente, constante das conclusões, ponto 1 e 6. é a seguinte *"6. Sabendo do teor dos pareceres da CCDRNorte (doc. 5 junto com a contestação) e da ATAM (doc. 6 junto com a contestação), que inculcavam uma posição contrária à adotada pelos Demandados, estes agiram, de forma livre, voluntária e consciente, sem o cuidado devido e sem a negligência necessária para que a sua atuação ocorresse no zelo pela observância das normas legais em causa, relevando a existência de comportamento negligente merecedor de juízo de censura."*
D) Com relevo para a apreciação da questão suscitada pelo Recorrente são essenciais os factos julgados como provados sob os pontos 15, 16, 18 a 25, NÃO IMPUGNADOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO, e a motivação da sentença recorrida página 8, §2 e §4.
E) Resulta desta factualidade provada, que no caso em concreto, e no que toca ao contexto de formação das decisões sob censura, o Executivo solicitou várias informações e pareceres a outras Entidades Externas da Administração Central e a outros Municípios, que corroboraram as decisões adotadas, nomeadamente o parecer da ATAM que referia ser legalmente possível a nomeação em regime de substituição se os lugares tivessem sido criados e se encontravam vagos.
F) Acresce que, a sentença recorrida considerou provado que as decisões só foram tomadas, depois de recebidos os Pareceres e Informações e que a interpretação feita pelos Serviços Jurídicos do Município foi a de considerar que o regime de substituição poderia legalmente ser utilizado sempre que o lugar estivesse vago, independentemente de anteriormente ter sido ou não alguma vez preenchido (ponto 15. da sentença recorrida).
G) Finalmente, resulta da fundamentação da sentença recorrida, baseado inclusive no depoimento dos dois técnicos superiores da Câmara, um de Recursos Humanos e outra Jurista, que todas as decisões tomadas, nomeadamente pelo Recorrido, foram-no de forma célere e fundamentada, dentro dos constrangimentos e obstáculos que foram encontrando, na absoluta convicção da sua validade e legalidade.
H) Aliás, não se impunha ao Recorrido atuação diferente da que teve - validar os pagamentos na sequência do despacho de nomeação da Recorrida Presidente -, pois não só estava convencido da validade e legalidade da decisão adotada, como a falta de pagamento dos dirigentes em questão determinaria certamente paralisação dos serviços com os consequentes prejuízos incalculáveis para erário que daí adviessem.
I) Da apreciação global e crítica de toda a prova produzida, conjugadas com as regras de experiência comum, resultou para o Tribunal a convicção segura quanto aos factos provados e não provados, sendo que a sua decisão só poderia ser a de considerar que o Recorrido ao agir, como agiu, não atuou com culpa, ainda que sob a mais ténue forma de negligência, por isso, absolvendo-o da prática dos factos de que vinha acusado.
J) Entende a Recorrente que os pontos 42 a 59 e 71 a 75 da sentença recorrida foram objeto de uma apreciação jurídica errónea.
K) Quanto à matéria de direito, defende o Recorrente que os pontos 42 a 59 e 71 a 75 da sentença recorrida foram objeto de uma apreciação jurídica errónea.

L) Mais uma vez não assiste qualquer razão ao Recorrente, porquanto bem andou a douta sentença recorrida, ao sufragar o entendimento de que *"Por vacatura de lugar deve entender-se a situação que envolve a inexistência de qualquer titular no lugar em causa, já existente ou criado de novo"* (ponto 57. da sentença recorrida), que, aliás, encontra respaldo no mais recente Acórdão deste Alto Tribunal n.º 33/2023, 3.ª Secção/PL, de 05.12.2023, tendo sido também perfilhado pelos serviços jurídicos do Município.
M) Ora, o Recorrido sempre acreditou que os atos de nomeação dos dirigentes estavam totalmente em conformidade com o quadro legal em vigor, até porque assim o apontava o aconselhamento jurídico.
N) Pelo que, o Recorrido, ao autorizar os respetivos pagamentos, agiu de forma diligente, competente e de boa-fé, no quadro das respetivas competências orgânicas e funcionais, portanto, sem qualquer culpa ainda que a título negligente.
N) Face ao exposto, e no que tange à matéria de direto, não se encontrando preenchidos os elementos objetivo e subjetivo da apontada infração financeira ao Recorrido, improcedem totalmente as conclusões do Recorrente.»

3.4 A Recorrida D1 juntou cópia do Acórdão n.º 33/2023-05.DEZ-3ªS/PL com o fundamento de que o «considera imprescindível para a boa decisão da lide».

4 Corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

II. Fundamentação

II.1 Objeto do recurso

5 As conclusões das alegações de recurso (cf. *supra* § *2*) delimitam o respetivo objeto, atento o disposto nos artigos 635.º, n.º 4, e 639.º, n.º 1, do Código de Processo Civil (CPC) supletivamente aplicável nos termos do artigo 80.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), no contexto da regulação do recurso enquanto instrumento de impugnação de decisões jurisdicionais configurado como remédio jurídico que permite uma reapreciação delimitada de algumas das questões, selecionadas pelas partes, que integraram o julgamento realizado pela primeira instância. Sem embargo, podem existir problemas cujo conhecimento oficioso se impõe (artigo 608.º, n.º 2, *ex vi* artigo 663.º, n.º 2, do CPC), não havendo lugar à apreciação de questões cuja análise se torne irrelevante por força do tratamento jurídico empreendido no aresto (cf. artigos 608.º, n.º 2, e 663.º, n.º 2, do CPC).

6 Metodologicamente, a apreciação do recurso em matéria de facto deve, em regra, preceder a interpretação e aplicação do direito aplicável aos temas objeto do recurso, impondo-se, em qualquer caso, começar por destacar a factualidade julgada provada com relevo para a apreciação do recurso e depois intentar a apreciação das questões suscitadas pelo recorrente.

II.2 Factos relevantes

7 São os seguintes os factos essenciais julgados provados pela sentença recorrida (cf. artigo 663.º, n.º 6, do CPC):

«(i) do requerimento inicial
1. Decorreu perante a IFG - Autoridade de Auditoria - o processo de inspeção n.º 2019/254/D1/462 ao Município de Mirandela, na sequência de denúncia, que ali deu entrada em 11/02/2019, sobre eventual falta de abertura de procedimentos concursais para dirigentes intermédios de 2º grau da Estrutura Orgânica do Município de Mirandela – cfr. anexo 1 da Informação IGF n.º 609/2020, constante do ROCI n.º 12/202.
2. Tal Processo culminou com a elaboração da Informação IGF n.º 609/2020, constante do ROCI n.º 12/2022.
3. Foi aprovada pela CMM e pela AMM, por deliberações de 21/12/2017 e 29/12/2017, respetivamente, a alteração da estrutura orgânica dos serviços municipais em vigor no Município de Mirandela, assente no modelo de estrutura hierarquizada, passando a ser constituída por seis unidades orgânicas flexíveis (divisões) e seis subunidades orgânicas – pontos 7/OA da Ata de 21/12/2017 e 6.10 da Ata de 29/12/2017 constantes do anexo de Atas juntas.
4. Através de despacho de 01/03/2018 – cfr. anexo 2 à Informação IGF n.º 609/2020 – , a Presidente da Câmara Municipal de Mirandela, 1.ª Demandada, designou – nos termos do nº 2, do artigo 27º da Lei nº 2/2004, de 15/01, na sua atual redação, conjugado com a alínea b), do nº 1 do artigo 19º da Lei nº 49/2012, de 29/08, na sua atual redação –, com efeitos a 1/03/2018, em razão da vacatura do lugar, e em regime de substituição, "*pelo período de 90 dias ou até à conclusão do procedimento tendente à designação do novo titular*", seis trabalhadores para o cargo de direção intermédia de 2º grau (chefe de divisão), para as seguintes divisões:
✓ Divisão de Planeamento Estratégico e Diplomacia Económica – *AA*;
✓ Divisão de Educação, Ação Social, Desporto e Juventude – *BB*;
✓ Divisão de Obras Municipais e Urbanismo – *CC*;
✓ Divisão de Ambiente e Serviços Operacionais – *DD*;
✓ Divisão de Administração Geral – *EE*;
✓ Divisão de Desenvolvimento Cultural, Turístico e Saúde – *FF*.
5. Do referido despacho resulta que as nomeações foram fundamentadas no novo modelo de estrutura orgânica composto por seis unidades orgânicas flexíveis (divisões) - cfr. § 1 e 2 do despacho de 01/03/2018 - e pela cessação das comissões de serviço dos titulares dos cargos dirigentes em resultado da extinção ou reorganização das unidades orgânicas, com remissão para o disposto na "alínea c) do nº 1 do artº 25º da Lei nº 2/2004, de 15 de janeiro, na sua atual redação"- cfr. § 3 do despacho citado.
6. As nomeações em causa operadas por tal despacho foram publicadas em DR, II, de 20/03/2018 (Aviso n.º 3670/2018) - cfr. anexo 3 à Informação IGF n.º 609/2020 **-,** tendo os nomeados estado a exercer funções de 01/03/2018 a 13/09/2020.
7. Por deliberação da CMM, de 19/04/2018 foi aprovada a abertura de seis procedimentos concursais para preenchimento dos seis cargos de direção intermédia de 2º grau previstos na atual Estrutura Orgânica dos Serviços do Município de Mirandela e a proposta de constituição dos júris dos procedimentos, a submeter a aprovação da AMM, que ocorreu na reunião deste órgão, em 27/04/2018 – cfr. anexo 2 à Informação IGF n.º 609/2020.
8. Os diferentes júris dos procedimentos reuniram no dia 24/04/2019, para definição dos métodos de seleção e dos critérios de ponderação a utilizar nos concursos – cfr. anexo 2 à Informação IGF n.º 609/2020.
9. O aviso de abertura dos procedimentos concursais para provimento dos cargos de direção intermédia de 2º grau, que data de 01/08/2019, foi publicitado no Diário da

República (DR), a 17/09/2019, e na Bolsa de Emprego Público (BEP), a 19/09/2019 – cfr. anexo 2 à Informação IGF n.º 609/2020.

10. A nomeação em regime de substituição conduziu à assunção de despesa no período de 01/03/2018 a 13/09/2020, no montante de 221 517,65 euros (resulta da diferença entre os vencimentos na carreira/categoria, nos casos em que os dirigentes em questão são trabalhadores da autarquia, e a remuneração auferida no cargo de direção intermédia de 2º grau e os valores apurados tiveram em conta os vencimentos na carreira/categoria à data da prestação de informação pela PCM - 15/10/2020), conforme quadro que segue - vide recibos de vencimento e informação prestada pela PCM a 15/10/2020 constantes do anexo 3 à Informação IGF n.º 609/2020.

NOME	2018 (de 01/03 a 31/12/2018)	2020 (de 01/01 a 2019 13/09/2020)		Total
AA (Divisão de Planeamento estratégico e Diplomacia Económica) a)	1 948,00	2 337,60	1 647,62	5 933,22
BB (Divisão de Educação, Ação Social, Desporto e Juventude)	2 114,68	2 532,06	1 852,70	6 499,44
CC (Divisão de Obras Municipais e Urbanismo) a)	1 948,00	2 337,60	1 647,62	5 933,22
DD (Divisão de Ambiente e Serviços Operacionais)	18 853,00	22 060,10	15 010,88	55 923,98
EE (Divisão de Administração Geral) b)	33 313,96	38 931,22	26 378,80	98 623,98
FF (Divisão de Desenvolvimento Cultural, Turístico e Saúde)	16 373,92	19 167,84	13 062,05	48 603,81
TOTAL DAS DESPESAS ILEGAIS COM REMUNERAÇÕES	74 551,56	87 366,42	59 599,67	221 517,65

a) Opção pela remuneração da carreira/categoria.

b) Outra entidade.

11. A Primeira demandada assinou o despacho de nomeação de 01/03/2018, e o segundo demandado autorizou o processamento das remunerações pagas (vide ordens de pagamento constantes do anexo 3 à Informação IGF n.º 609/2020).

12. A nomeação em regime de substituição efetuada, conduziu à assunção de despesa ilegal.

13. As remunerações foram indevidamente pagas.

14. Foi ilegalmente feita e mantida a referida nomeação em regime de substituição e foi, dessa forma, permitido pelos demandados aos aludidos Chefes de Divisão que exercessem funções e recebessem as respetivas remunerações de forma ilegal.
(II) da contestação de D1
15. Os serviços jurídicos do Município sempre informaram a 1ª demandada que o regime de substituição poderia legalmente ser utilizado sempre que o lugar estivesse vago, independentemente de anteriormente ter sido ou não alguma vez preenchido.
16. Essa foi uma prática seguida anteriormente no próprio Município bem como noutros municípios.
17. A demandada é veterinária de profissão
(II) da contestação de D2
18. A necessidade da reorganização dos serviços municipais resultava da circunstância do anterior Executivo Municipal ter alterado a sua estrutura organizacional, em junho de 2015 (Doc. 1), bem como, o respetivo regulamento, em janeiro de 2016 (Doc.2), criando 10 lugares de unidades de 3º grau em setembro de 2016 (Doc. 3), nomeando posteriormente para esses 10 lugares em outubro de 2016 (Doc. 4), técnicos superiores desta autarquia, sem que, em algum momento, tivesse procedido à abertura do competente procedimento de concurso para o provimento tais lugares.
19. Assim, em novembro 2017, inicializou-se todo o processo de alteração da organização dos serviços, analisando-se o processo da reorganização anterior, estudando cada serviço, para ser possível adaptar da melhor forma a nova orgânica às necessidades de cada área funcional, como à estratégia do Executivo Municipal para a nova governação.
20. Para esse efeito abordaram outras autarquias locais, bem como entidades da Administração Central, solicitando pelo menos dois pareceres a entidades externas à CCDRNorte (pedido em 29/11/2017 e reforçado o pedido em 03/01/2018) com resposta em 04/01/2018 (Doc. 5) e ATAM (pedido em 05/12/2017) com resposta em 24/01/2017 (Doc. 6).
21. Depois de recebidos os pareceres da CCDR-N e ATAM em 19 de fevereiro de 2018, o novo Regulamento da Estrutura Organizacional foi submetido a debate e votação da Câmara Municipal (Doc. 10), tendo sido aprovado e publicado em Diário da República em 28 de fevereiro (Doc. 11).
22. Em 1 de março de 2018, entrou em vigor o novo Regulamento da Estrutura Organizacional e a respetiva orgânica, determinando organizativamente: (i) A existência de seis unidades de direção de 2.º grau, Chefes de Divisão, em vez de uma unidade de direção de 1.º grau; (ii) Quatro unidades de direção de 2.º grau, (iii) e 10 unidades de direção intermédia de 3.º grau.
23. O Executivo Municipal pretendeu proceder rapidamente à abertura do procedimento concursal para os referidos seis lugares de dirigente de 2.º grau, definindo como objetivo a apresentação da proposta à Assembleia Municipal de abril de 2018.
24. Ocorreram dificuldades na seleção, escolha e indicação de júri, por via da inexistência na zona de técnicos que reunissem os requisitos para integrar os júris do procedimento, tendo sido endereçados convites à Direção de Agricultura do Norte, para ceder um dirigente da sua organização alocado em Mirandela (Doc.16), ao Instituto Politécnico de Bragança, alocado no polo da Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo de Mirandela (Doc. 17) e por fim, a três chefes de divisão da Câmara Municipal de Alfândega da Fé (Doc. 18).
25. Depois de aceites os convites, a Câmara Municipal de Mirandela, na sua reunião de 19 de abril de 2018, aprovou a Proposta de Abertura do Procedimento Concursal - Nomeação do Júri (Doc. 19), tendo-a submetido à votação da Assembleia Municipal do dia 27 de abril de 2018 (Doc. 20).

26. Só a 24 de abril de 2019 foi possível o júri reunir para definição dos critérios e métodos de seleção.
27. Após finalização do procedimento no dia 31 de julho de 2020 o júri apresentou as informações, como a proposta de designação do candidato para cada referência do procedimento concursal (Doc. 23.
28. A 18 de agosto de 2020 a primeira demandada exarou o despacho de designação dos candidatos para cada uma das seis unidades orgânicas, produzindo efeitos a partir do dia 14 de setembro de 2020 (Doc. 23).»

II. 3 Apreciação das questões suscitadas sobre a matéria de facto

II.3.1 Alteração da matéria de facto em fase de recurso e ónus de recorrentes

8 A efetivação de responsabilidades financeiras é enquadrada pela destrinça estrutural entre procedimento de recolha de indícios com vista a eventual exercício da ação e processo jurisdicional perante o tribunal.

9 O Direito Probatório aplicável nos processos de efetivação de responsabilidades financeiras é o Direito Probatório Civil complementado por algumas normas da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), apresentando-se estas últimas numa relação de especialidade relativamente àquelas, designadamente, em matéria de Direito Probatório Formal.

10 Regime probatório que opera num contexto processual que nasce com a ação de um demandante que, tal como os demandados, tem ónus e prerrogativas processuais que dependem de ações e valorações autónomas sobre a intervenção processual da sua responsabilidade.

11 As provas são qualificadas a partir de um critério funcional, no artigo 341.º do Código Civil (CC) como tendo «por função a demonstração da realidade dos factos» e quando dirigidas finalisticamente a julgamento num processo jurisdicional têm de obedecer, no plano procedimental, a um referente axiológico, o contraditório.

12 Princípio do contraditório com expressões ao nível do 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, 343.º, n.os 2 e 3, do CC) bem como o respetivo reverso, o direito à contraprova (artigos 346.º e 347.º do CC), coordenadas que conformam as margens de atuação processual das partes e o julgamento do tribunal, *v.g.* artigos 412.º, 414.º e 417.º, n.º 2, do CPC)

13 Princípio do contraditório relativamente a quaisquer meios de prova que se apresenta conexo com o direito à tutela jurisdicional efetiva, «todos têm direito a que uma causa em que

intervenham seja objeto de decisão [...] mediante processo equitativo», nos termos do artigo 20.º/4 da Constituição (CRP).

14 A ação integra um sistema dialético em que o demandante se apresenta como entidade distinta do julgador e assume determinados ónus que conformam a interação paritária com as contrapartes no quadro de um processo jurisdicional, aspetos que, aliás, são condições da respetiva constitucionalidade (cf. §§ 66 a 72 da Sentença n.º 23/2022, de 7-10-2022).

15 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.

16 Contexto processual que conforma o procedimento probatório, i.e., *o esquema dos atos processuais relativos à utilização de um meio de prova*, que, em termos genéricos, envolve três dimensões:

16.1 Admissibilidade da prova definida por normas abstratas.

16.2 Aquisição da prova suscetível de ser subdividida em duas etapas, a admissão e a subsequente assunção.

16.3 Valoração da prova.

17 Os ónus de alegação do demandante articulam-se com ónus de iniciativa probatória e específicos deveres de sustentar a sua ação, designadamente o dever de que com o RI sejam «apresentadas as provas disponíveis indiciadoras dos factos geradores da responsabilidade» objeto da concreta ação (artigo 90.º/3 da LOPTC) em termos similares aos estabelecidos no Processo Civil («os documentos destinados a fazer prova dos fundamentos da ação ou da defesa devem ser apresentados com o articulado em que se aleguem os factos correspondentes», artigo 423.º/1 do CPC).

18 Enquadramento sistemático-teleológico que delimita o âmbito do julgamento aos temas de prova necessários para a concreta ação e não envolve decisões sobre matérias estranhas ao respetivo âmbito jurisdicional, quer se reportem à reparação judicial de matéria decidida em procedimentos administrativos, quer compreendam apreciações sobre a economia, eficiência e eficácia de atividades gestionárias em aspetos que não se apresentem nucleares para o julgamento dos pedidos formulados.

19 No plano do Direito Probatório Formal, a iniciativa probatória das partes quanto à prova documental envolve uma específica responsabilização na seleção expressa de concretos meios de prova juntos e/ou requeridos devendo ser assegurado o contraditório antes da respetiva admissão, assunção e valoração pelo tribunal.

20 Em fase de recurso, o poder cognitivo do Tribunal sobre matéria de facto depende da satisfação de específicos ónus dos recorrentes além dos valores fundamentais decorrentes dos princípios do pedido, contraditório e tutela jurisdicional efetiva.

21 A apreciação do recurso em matéria de facto deve ser conformada pela decomposição entre dois campos em que a lei processual estabelece distintos deveres das partes processuais e poderes dos tribunais sobre:

21.1 Alegação e fixação da matéria de facto objeto do recurso;

21.2 Procedimento probatório perante o tribunal *ad quem* sobre matéria de facto previamente delimitada que pode envolver nova valoração de provas já admitidas ou produzidas na primeira instância, assunção e valoração de novas provas e/ou realização diligências probatórias, nomeadamente as previstas no artigo 99.º, n.º 5, da LOPTC e nos artigos 436.º, n.º 1, e 652.º, n.º 1, alínea *d)*, do CPC.

22 No plano jurídico-processual tem, ainda, de se avaliar o preenchimento dos pressupostos para reapreciação da matéria de facto em face do princípio probatório da relevância tendo presente o cânone geral da proibição de atos inúteis.

23 O princípio da relevância integra a axiologia nuclear do direito probatório envolvendo componentes jurídicas relativas à regulação preventiva das atividades dos sujeitos processuais com impacto na iniciativa, admissão e produção de provas em todos os sistemas jurídicos.

24 O objeto da instrução ou prova acima referido em sede de recurso está logicamente contido nos poderes gnoseológicos do tribunal, e, como oportunamente se destacou (*supra* § *5*), o objeto do recurso é mais restrito do que o da ação sendo delimitado pelas respetivas conclusões, compreendendo um ónus do recorrente reforçado em caso de impugnação da matéria de facto estabelecido no n.º 1 do artigo 640.º do CPC, pois o recorrente tem a obrigação de especificar: «*a)* Os concretos pontos de facto que considera incorretamente julgados; *b)* Os concretos meios probatórios, constantes do processo ou de registo ou gravação nele realizada, que impunham decisão sobre os pontos da matéria de facto impugnados diversa da recorrida; *c)* A decisão que, no seu entender, deve ser proferida sobre as questões de facto impugnadas».

II.3.2 Apreciação dos pedidos sobre a matéria de facto

II.3.2.1 Os pedidos formulados pelo Recorrente

25 O cumprimento dos ónus de impugnação no recurso em matéria de facto constitui *conditio sine qua non* do poder de indagação factual do tribunal *ad quem*, o qual é delimitado pelo objeto do recurso relativamente às pretensões de alteração da matéria fáctica julgada provada pela Sentença recorrida (a base da materialidade já referida).

26 Relativamente ao concreto recurso em matéria de facto, tendo presente as conclusões (*supra* § *2*), a respetiva motivação e a prova admitida em primeira instância, o Recorrente pretende o aditamento à matéria de facto provada de dois enunciados que integraram o requerimento inicial (RI), sob os respetivos artigos 17 e 19, e foram julgados não provados pela decisão recorrida sob os pontos 29.1 e 29.2 da Sentença (conclusão n.º 1).

II.3.2.2 A motivação da sentença recorrida sobre a matéria de facto

27 A motivação de facto da Sentença recorrida tem o seguinte teor:

> «31. A factualidade provada decorre da análise e valoração da documentação junta com o requerimento inicial e não impugnada, concretamente os anexos referidos que consubstanciam o procedimento levado a termo. Tais anexos estão referidos na factualidade correspondente dada como provada. Também se valorou a documentação junta pelo demandado, nomeadamente os pareceres que sustentaram a decisão tomada e ainda os procedimentos levados a termo envolvendo a nomeação do júri, documentos estes referidos precisamente nos factos provados referentes às contestações.
> O Tribunal valorou o depoimento dos demandados que prestaram declarações e esclareceram o tribunal sobre as razões que os levaram a tomar a decisão, quer a demandada quer o demandado e, sobretudo, o facto de pensarem estar a agir de acordo com a legislação vigente em função da informação prévia recolhida.
> O Tribunal valorou o depoimento da testemunha ouvida e arrolada pelo Ministério Público, nomeadamente inspetora da IGF que relatou o trabalho efetuado e as circunstâncias em que o fez, não tendo nunca falado presencialmente com nenhum dos demandados, sendo que todo o inquérito se sustentou na documentação solicitada e junta.
> O Tribunal valorou ainda o depoimento de GG, técnico superior do Município de Mirandela e HH que corroboraram a efetivação da reorganização de serviços e também o facto de anteriormente à reorganização ocorrida em causa nos autos ter havido uma anterior reorganização em que se procedeu de forma idêntica. Esta última testemunha corroborou ainda o facto de os demandados estarem convencidos que estavam a agir corretamente e também na dificuldade em arranjar membros para o júri, na zona. Valorou-se ainda o depoimento da testemunha II Presidente do Município de Vinhais que corroborou o facto de o procedimento adotado ser comum noutros municípios.
> Quanto aos factos não provados deve referir-se que os mesmo não tiveram qualquer fonte de prova que os sustentasse.»

II.3.2.3 A motivação do recurso sobre a matéria de facto

28 O Recorrente desenvolveu a sua pretensão relativa ao recurso sobre a matéria de facto nos seguintes termos:

> «Facto n.º 29.1 dos FACTOS NÃO PROVADOS: "*Aos demandados competia cumprir os dispositivos legais citados, normativos legais que conheciam e tinham obrigação de conhecer, como lhes era imposto funcionalmente."*
> Facto n.º 29.2 dos FACTOS NÃO PROVADOS: "*Os demandados agiram, pela forma descrita, de forma livre, voluntária e consciente, sem o cuidado devido e sem a diligência necessária para que tal não ocorresse, no zelo pela observância das tais normas legais."*
> Para dar como não provados tais factos o Mm.º Juiz referiu no último parágrafo do ponto 31: "(...) *que os mesmos não tiveram qualquer fonte de prova que os sustentasse."*
> Ao invés do ali propendido na sentença, resulta documentado nos autos e da matéria de facto dada como provada (ponto 20), que os Demandados pediram parecer à CCDRNorte e à ATAM. Ora, do Parecer da CCDRNorte (doc. 5 junto com a contestação) ressalta expressamente na resposta à questão n.º3 que " *conforme parecer já emitido por esta Divisão de Apoio Jurídico entende-se que não é admissível a nomeação em regime de substituição em cargo nunca antes provido, atendendo ao consignado nos n.ºs 1 e 3 do art.º 27.º da Lei n.º2/2004, de 15 de janeiro(...) cujo teor parte do pressuposto de ter existido o provimento do cargo na sequência do qual ocorreu ausência ou impedimento do respetivo titular por mais de 60 dias ou vacatura do lugar em causa*". E no Parecer da ATAM (doct.º 6 junto com a contestação), embora se propenda no ponto 6 para a interpretação de que fosse legalmente possível a nomeação em regime de substituição em razão da vacatura do lugar em lugares entretanto criados e que se encontravam vagos, a verdade é que ali se explana que "*essa substituição apenas era possível por 90 dias, ou até estar concluído o procedimento concursal que deveria ter sido aberto*". Desse modo, tendo conhecimento do teor de tais pareceres, há que concluir que os Demandados agiram, de forma livre, voluntária e consciente, sem o cuidado devido e sem a diligência necessária para que a sua atuação ocorresse no zelo pela observância das normas legais em causa, revelando a existência de comportamento negligente merecedor de juízo de censura. Tal não deixa dúvidas no que tange à alegação e prova do elemento subjetivo da infração, pois tendo em conta os cargos que desempenhavam e ao procederem como procederam, não poderiam ignorar a legislação aplicável e a falta do dever de cuidado em que incorriam com o seu incumprimento na prática de tais atos, ponto é que estes factos (que *"Aos demandados competia cumprir os dispositivos legais citados, normativos legais que conheciam e tinham obrigação de conhecer, como lhes era imposto funcionalmente."* e que *"agiram, pela forma descrita, de forma livre, voluntária e consciente, sem o cuidado devido e sem a diligência necessária para que tal não ocorresse, no zelo pela observância das tais normas legais.")* constem, como devem, da matéria de facto dada como provada, não se vendo justificação fundamentada para serem excluídos.
> Face ao exposto, resulta manifestamente errónea a fundamentação da sentença para justificar a exclusão de tais factos da matéria de facto dada como provada, incorrendo a sentença recorrida em incorreta apreciação da prova produzida, afigurando-se-nos que estes factos n.º 29.1 e 29.2 dos FACTOS NÃO PROVADOS devem ser incluídos nos factos provados, o que se requer.»

II.3.2.4 Apreciação dos pedidos sobre a matéria de facto

II.3.2.4.1 Pedido de julgamento como provado do enunciado constante do ponto 29.1 da Sentença recorrida

29 A primeira alteração pretendida pelo Recorrente reporta-se ao aditamento à matéria de facto provada de enunciado que constava do artigo 17 do RI e a Sentença recorrida decidiu integrar na factualidade não provada, sob o ponto 29.1, com o seguinte teor:

«Aos demandados competia cumprir os dispositivos legais citados, normativos legais que conheciam e tinham obrigação de conhecer, como lhes era imposto funcionalmente.»

30 O enunciado em causa é suscetível de decomposição analítica em três frases autonomizáveis:

30.1 A asserção os Demandados *conheciam* determinados *dispositivos legais* citados no RI;

30.2 O juízo de que *aos Demandados competia cumprir os dispositivos legais* citados no RI;

30.3 O juízo de que os *Demandados tinham obrigação de conhecer esses normativos legais, como lhes era imposto funcionalmente*.

31 A forma de menção dos *dispositivos legais* adotada pelo Demandante (e ora Recorrente) exige que a respetiva identificação seja empreendida por via da análise contextual do RI, em particular por atenção a artigos do RI que precedem o artigo 17 que continha o enunciado controvertido.

32 Dessa análise ressalta que:

32.1 O artigo 27.º, n.º 1, da Lei n.º 2/2004 é referido nos artigos 11, 12 e 13 do RI;

32.2 O artigo 21.º, n.º 9, da Lei n.º 2/2004 é referido no artigo 13 do RI;

32.3 O artigo 21.º, n.º 13, da Lei n.º 2/2004 é referido no artigo 14 do RI;

32.4 O artigo 27.º, n.º 3, da Lei n.º 2/2004 é referido no artigo 14 do RI;

32.5 A alínea d) do ponto 2.3.4.2 do anexo ao POCAL é referida no artigo 15 do RI;

32.6 As alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97 são referidas no artigo 16 do RI.

33 Relativamente à primeira asserção e aos preceitos dos artigos 21.º, n.ºs 9 e 13 e 27.º, n.ºs 1 e 3, da Lei n.º 2/2004 tendo presentes os enunciados de facto constantes dos pontos 20 e 21 da sentença (supra § *7*), a circunstância de os pareceres aí indicados compreenderem análises dos referidos preceitos legais (cf. documentos n.ºs 5 e 6 juntos com a contestação de D2) e, ainda, os pontos 4, 5, 6, 7, 10, 11, 15, 16 e 19 da matéria de facto provada (supra § *7*), existe suporte probatório para se poder inferir que os dois Demandados estavam informados sobre o teor dos mencionados preceitos legais.

34 Relativamente às disposições legais mencionadas nos §§ *32.5* e *32.6*, o Recorrente não indicou quaisquer elementos de prova ou enunciados factuais que legitimem a alteração do decidido na Sentença recorrida que fundamentou o julgamento deste segmento na ausência de qualquer fonte de prova de onde se pudesse retirar elemento relevante para efeitos de um juízo probatório sobre a matéria, e, por outro lado, os factos provados não permitem por si sós uma conclusão positiva no sentido de que os Demandados estavam informados sobre o teor desses preceitos.

35 Relativamente à pretensão do Recorrente de inserção na factualidade provada dos juízos transcritos supra nos §§ *30.2* e *30.3* ressalta que:

35.1 Os mesmos se reportam a valorações de caráter jurídico sem que as mesmas sejam correlacionadas pelo Recorrente com eventos suscetíveis de serem objeto de prova;

35.2 O juízo jurídico sobre o objeto processual deve ser empreendido em sede de motivação de direito com respeito do direito das partes ao contraditório quanto a todas as questões jurídicas relevantes devidamente suscitadas nesta instância.

35.3 A integração daquelas frases na matéria de facto colide com a cisão entre factos e direito, nomeadamente, pressuposta no art. 94.º, n.º 3, da LOPTC;

35.4 As frases em causa na medida em que não se apresentam conexas com quaisquer eventos objeto de prova (por exemplo atos de delegação de poderes) compreendem proposições insuscetíveis de serem julgadas como temas de prova, pelo que, não devem integrar a factualidade provada.

36 Desta forma, impõe-se rejeitar todas as pretensões do Recorrente relativas à matéria referida no ponto 29.1 da Sentença recorrida, com exceção do referido no § *33* devendo a proposição aí referida passar a integrar a factualidade provada que fundamenta o julgamento e o ponto 29.1 sobre factualidade não provada ser eliminado.

37 Em conclusão, relativamente à pretensão do Recorrente no sentido de que passasse a integrar a factualidade provada o enunciado constante do ponto 29.1 da Sentença recorrida, decide-se:

37.1 Passa a constar como novo facto provado o seguinte enunciado:

«Os dois Demandados estavam informados sobre o teor dos artigos 21.º, n.ºs 9 e 13, e 27.º, n.ºs 1 e 3, da Lei n.º 2/2004.»

37.2 É eliminado o ponto 29.1 da Sentença recorrida.

II.3.2.4.2 Pedido de julgamento como provado do enunciado constante do ponto 29.2 da Sentença recorrida

38 No recurso sobre matéria de facto, a segunda alteração pretendida pelo Recorrente reporta-se ao aditamento à factualidade provada de enunciado constante do artigo 19 do RI e que, sob o ponto 29.2, a Sentença recorrida decidiu julgar não provado com o seguinte teor:

«Os demandados agiram, pela forma descrita, de forma livre, voluntária e consciente, sem o cuidado devido e sem a diligência necessária para que tal não ocorresse, no zelo pela observância das tais normas legais.»

39 O enunciado em causa é suscetível de decomposição analítica em duas frases autonomas:

39.1 *Os demandados agiram, pela forma descrita, de forma livre, voluntária e consciente*;

39.2 *Os demandados agiram, pela forma descrita, sem o cuidado devido e sem a diligência necessária para que tal não ocorresse, no zelo pela observância das tais normas legais*.

40 Relativamente à primeira frase tendo presente toda a factualidade julgada provada pela decisão impugnada complementada pela análise dos meios de prova indicados pelo Recorrente e respetivo confronto com os elementos de prova de outras provas adquiridas, a conjugação dos vários elementos probatórios entre si apreciados de acordo com regras da experiência (designadamente sobre o funcionamento das câmaras municipais) e os princípios de Direito Probatório é legítimo formular inferências sobre as condições mentais e aptidões cognitivas dos dois Demandados e a conclusão no sentido de que não existe motivo para considerar que a sua liberdade, autonomia de vontade ou consciência no exercício das suas funções enquanto membros do órgão executivo municipal e relativamente às condutas descritas se encontrassem de alguma forma afetadas ou toldadas.

41 Relativamente aos juízos de valor indicados no § *39.2*, na motivação da Sentença recorrida afirma-se «que os mesmos não tiveram qualquer fonte de prova que os sustentasse», o Recorrente não indicou quaisquer meios de prova para sustentar entendimento divergente com o do tribunal *ad quo*, e no plano fáctico não indicou perante esta instância quaisquer elementos de prova que legitimem um juízo positivo sobre uma genérica atuação dos Dois Demandados sem o *cuidado devido* e *sem a diligência necessária*.

42 Por outro lado, a problemática da valoração das normas legais, respetivo sentido e compreensão não pode ser deslocada para a matéria de facto, devendo ser objeto de julgamento no quadro da matéria de direito, atenta a cisão, nomeadamente, pressuposta no art. 94.º, n.º 3, da LOPTC.

43 Desta forma, impõe-se rejeitar todas as pretensões do Recorrente quanto à matéria referida no ponto 29.2 da Sentença recorrida, com exceção do referido no § *40* que deverá passar a integrar a factualidade provada que fundamenta o julgamento e o ponto 29.2 sobre factualidade não provada ser eliminado.

44 Em conclusão, relativamente à pretensão do Recorrente no sentido de que passasse a integrar a factualidade provada o enunciado constante do ponto 29.2 da Sentença recorrida, decide-se:

44.1 Passa a constar como novo facto provado o seguinte enunciado:

«Os dois Demandados agiram de forma livre, voluntária e consciente ao levarem a cabo as condutas acima descritas.»

44.2 É eliminado o ponto 29.2 da Sentença recorrida.

II.4 Apreciação das questões suscitadas no recurso sobre matéria de direito

II.4.1 Questões jurídicas relevantes, metodologia e sistematização adotada

45 Tendo presente a fundamentação e sentido da decisão recorrida, as conclusões das alegações do Recorrente, as respostas dos Recorridos e a análise empreendida pelo tribunal *ad quem*, os temas essenciais objeto do presente julgamento sob matéria de direito são conformados por pretensões do Recorrente suscetíveis da seguinte divisão:

45.1 Legalidade da nomeação em regime de substituição para cargos de direção intermédia que nunca tinham sido providos;

45.2 Legalidade do exercício de funções em cargo de direção intermédia em regime de substituição decorridos mais de 90 dias sobre a vacatura invocada para a designação precária sem que tenha sido publicitado o aviso do concurso para o respetivo provimento;

45.3 Eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias dos dois Recorrentes.

46 Na apreciação do recurso em matéria de direito deve estar presente, além da delimitação do respetivo objeto (*supra* §§ *2*, *5* e *6*), o princípio de que o tribunal *ad quem* pode apreciar todas as questões selecionadas pelas partes para decidir segundo metodologia hermenêutica que considera fundada: quais as normas jurídicas relevantes e o sentido da respetiva interpretação e aplicação, operando de forma independente tanto das alegações das partes como da fundamentação da Sentença recorrida (artigo 5.º, n.º 3, do CPC).

II.4.2 Legalidade da nomeação em regime de substituição para cargos de direção intermédia que nunca tinham sido providos

47 O primeiro problema jurídico carecido de apreciação reporta-se à legalidade da nomeação em regime de substituição para cargos de direção intermédia que nunca tinham sido providos.

48 A questão jurídica controvertida centra-se na interpretação da parte final da norma do n.º 1 do artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente (EPD) aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, na parte em que prescreve que *os cargos dirigentes podem ser exercidos em regime de substituição em caso de vacatura do lugar* (a redação originária do preceito subsiste sem alteração[1]).

49 O problema foi apreciado nos §§ 80 a 119 do Acórdão n.º 33/2023-05.DEZ-3ªS/PL (cujo relator foi o mesmo do que o do presente aresto) nos seguintes termos:

> 80 A conexão entre *substituição* e *vacatura* repercute-se numa outra norma constante do n.º 3 do mesmo artigo 27.º do EPD, a *substituição cessa passados 90 dias sobre a data da vacatura do lugar, salvo se estiver em curso procedimento tendente à designação de novo titular* (o texto também é o da versão originária, mas foi objeto de renumeração por via da Lei n.º 128/2015, de 3-9, que o fez transitar do n.º 4 para o n.º 6).
>
> 81 Na análise da questão *sub judice* deve, ainda, atender-se à norma do n.º 6 do mesmo preceito legal, a do n.º 6, a *substituição pode ainda cessar, a qualquer momento, por decisão da entidade competente, ou a pedido do substituto, logo que deferido* (a atual redação do n.º 3 do artigo 27.º do EPD foi estabelecida pelo artigo 2.º da Lei n.º 64/2011, de 22-12, apenas tendo alterado o prazo perentório de 60 para 90 dias[2]).
>
> 82 O regime do artigo 27.º do EPD é aplicável ao pessoal dirigente das câmaras municipais e dos serviços municipalizados, por força do artigo 2.º, n.º 1, do Estatuto do Pessoal Dirigente das Câmaras Municipais (EPDCM) aprovado pela Lei n.º 49/2012, de 29-8.
>
> 83 A norma especial constante do artigo 19.º do EPCDM, com a epígrafe *Substituição*, tem o seguinte teor:
>
> > «1 - A substituição a que se refere o artigo 27.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro, defere-se pela seguinte ordem:
> > a) Titular de cargo dirigente de grau e nível imediatamente inferior na escala hierárquica;
> > b) Trabalhador que reúna as condições legais de recrutamento para o cargo dirigente a substituir.
> > 2 - Nos casos referidos na alínea b) do número anterior, pode ser dispensado o requisito do módulo de tempo de experiência profissional legalmente exigido, em caso de manifesta inexistência de trabalhador que reúna todos os requisitos legais para o provimento do cargo.»

---

[1] «Os cargos dirigentes podem ser exercidos em regime de substituição nos casos de ausência ou impedimento do respectivo titular quando se preveja que estes condicionalismos persistam por mais de 60 dias ou em caso de vacatura do lugar.»

[2] O texto originário prescrevia que a *substituição cessa passados 60 dias sobre a data da vacatura do lugar, salvo se estiver em curso procedimento tendente à designação de novo titular.*

84 Sobre o problema hermenêutico em apreciação, a amplitude do termo *vacatura do lugar* integrante da previsão da norma do n.º 1 do artigo 27.º do EPD, confrontam-se duas teses antagónicas: (a) restringe-se a cargos vagos depois de um titular nomeado ter exercido as respetivas funções[3]; (b) também abrange cargos vagos que nunca foram previamente ocupados.

85 A apreciação do problema envolve a articulação de dois conceitos *substituição* e *vacatura* no contexto específico da norma do artigo 27.º, n.º 1, do EPD.

86 A palavra *substituição* compreende em Direito Administrativo alguma polissemia revelada ao nível normativo, por exemplo, no Código de Procedimento Administrativo (CPA):

86.1. No CPA de 1991, o artigo 41.º, com a epígrafe *substituição*, reporta-se a um mecanismo de definição *ope legis* do agente que assegura a continuidade do órgão nos *casos de ausência, falta ou impedimento do titular do cargo*;

86.2. No artigo 42.º do CPA de 2015, o preceito com norma equivalente à do artigo 41.º do CPA de 1991, já se emprega a terminologia *suplência* em sintonia com a doutrina que criticava a fórmula adotada no anterior código[4];

86.3. No CPA de 2015 reserva-se a palavra *substituição* para o mecanismo em que um órgão substituto *sucede temporária ou pontualmente* no exercício da competência de um órgão substituído (artigos 36.º, n.º 1, e 43.º), para o efeito derivado do reconhecimento de um impedimento (artigos 70.º, n.º 2, e 71.º, n.º 1) e o universo da *substituição* de atos administrativos (artigos 77.º, n.º 4, e 173.º).

87 As normas constantes do artigo 27.º, n.º 1, do EPD e do artigo 42.º, n.º 1, do CPA 2015 reportam-se a dois mecanismos distintos que prescrevem respostas alternativas a uma mesma necessidade, assegurar a continuidade dos serviços públicos nos casos de *ausência*, *impedimento* ou *falta* de titulares dos cargos.

88 O regime do artigo 27.º do EPD apresenta assim autonomia relativamente ao regime de procedimento administrativo sobre suplência[5].

89 Autonomia de regimes expressa no âmbito, efeitos e direitos conexos regulados no artigo 27.º do EPD, complexo normativo sobre o provimento de pessoal dirigente em articulação com os respetivos prazos e direitos ao pagamento de remunerações pelo exercício dos cargos.

90 Em contraponto à suplência que pode operar *ope legis*, a designação ao abrigo do artigo 27.º, n.º 1, do EPC depende de um ato de investidura oficial no cargo a título provisório ou precário, a qual se pode designar em *regime de substituição*, na terminologia do artigo 27.º do EPD, ou em *regime de interinidade*[6], que aliás corresponde à formulação com mais lastro conceptual[7].

91 A interpretação sistemático-teleológica da norma do artigo 27.º, n.º 1, do EPD exige uma breve análise dos sucessivos regimes legais sobre nomeação para o exercício de cargos dirigentes da administração pública *em regime de substituição* no atual quadro constitucional, uma história legislativa sobre a *atribuição transitória do exercício* de funções

---

[3] A interpretação acolhida na sentença recorrida que tinha também sido defendida pelo Demandante e no relatório da 2.ª Secção do TdC que considerou evidenciada a infração.

[4] *V.g.* Paulo Otero, *O Poder de Substituição em Direito Administrativo*, vol. II, Lex, Lisboa, 1995, p. 391; Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim, *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, Almedina, Coimbra, 1997, 2.ª edição, p. 235.

[5] *V.g.* Paulo Otero, *op. cit.*, vol. I, p. 94.

[6] Sobre o conceito de interinidade vd. Paulo Otero, *op. cit.,* vol. II, p. 479, na fundamentação do Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 3/2002, de 2-5-2002, também entendeu que o mesmo corresponde ao regime de substituição de dirigentes de 1999.

[7] Atento, nomeadamente, o ensino de Marcello Caetano, que refere a nomeação de *agentes interinos* como mecanismo para «assegurar o exercício das funções próprias de cargos vagos» (*Manual de Direito Administrativo*, vol. II, Livraria Almedina, Coimbra, 9.ª Edição (2.ª Reimpressão de 1983), p. 674).

dirigentes a um ou mais funcionários ou agentes como titulares interinos e que por essa via *não ocuparão o lugar respetivo*[8] com lastro de mais de quatro décadas.

92 No quadro da Constituição da República Portuguesa de 1976, a primeira regulação aprovada constou do Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26-6, que estabeleceu o regime jurídico geral sobre condições de exercício das funções de direção e chefia da função pública, cujo artigo 11.º, n.º 1, prescrevia que «os cargos dirigentes podem ser exercidos em regime de substituição enquanto durar a vacatura do lugar ou a ausência ou impedimento do respetivo titular».

93 No n.º 4 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 191-F/79 estatuía-se que a «substituição caducará passados seis meses sobre a data do seu início, salvo nos casos em que o lugar do substituído não possa ser provido, por força do disposto no artigo 5.º ou de outro impedimento legal», vindo o artigo 12.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 180/80, de 3-6, a estabelecer que o regime do n.º 4 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 191-F/79 *só é aplicável aos cargos dirigentes cuja vacatura resulte da cessação de funções do respetivo titular*.

94 Em termos gerais, o regime do Decreto-Lei n.º 191-F/79 veio a ser substituído pelo estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central e local do Estado e da administração regional e com as necessárias adaptações dos institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados ou de fundos públicos instituído pelo Decreto-Lei n.º 323/89, de 26-9.

95 Na regulação do provimento em substituição temporária de titulares de cargos dirigentes do regime de 1989 foi mantida a anterior regra base sobre a matéria, *os cargos dirigentes podem ser exercidos em regime de substituição enquanto durar a vacatura do lugar ou a ausência ou impedimento do respetivo titular* (artigo 8.º, n.º 1), prescrevendo-se, ainda que:

95.1. *A substituição só poderá ser autorizada quando se preveja que os condicionalismos referidos no número anterior persistam por mais de 60 dias, sem prejuízo de, em todos os casos, deverem ser asseguradas as funções atribuídas aos dirigentes ausentes* (artigo 8.º, n.º 2);

95.2. *No caso de vacatura do lugar, a substituição tem a duração máxima de seis meses, improrrogáveis, salvo se estiver a decorrer o procedimento de concurso* (artigo 8.º, n.º 3);

95.3. A *substituição cessará na data em que o titular do cargo dirigente inicie ou retome funções ou, a qualquer momento, por decisão do membro do Governo que a determinou ou a pedido do substituto, logo que deferido* (artigo 8.º, n.º 4).

96 O estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central e local do Estado e da administração regional e com as necessárias adaptações dos institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados ou de fundos públicos aprovado pela Lei n.º 49/99, de 22-6, manteve as soluções normativas em matéria de nomeação em substituição de dirigentes consagradas no regime precedente, compreendendo nos números 1, 2, 3 e 4 do artigo 21.º normas idênticas às dos números 1, 2, 3 e 4 do artigo 8.º do regime de 1989.

97 Nos regimes vigentes de 1979 a 2004, a designação de titular temporário de cargo em regime de substituição ou suplência nunca constituiu uma via exclusiva para se assegurar a continuidade do serviço, dimensão presente em regulações gerais do procedimento administrativo, e as regras próprias dos regimes referidos, como era o caso dos acimas referidos artigos 8.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 323/89, e 21.º, n.º 2, da Lei n.º 49/99 compreenderam uma variação do prazo dilatório anteriormente estabelecido no n.º 2 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 191-F/79[9].

---

[8] João Alfaia, *Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público*, volume I, Almedina, Coimbra, 1985 pp. 486-488

[9] O qual prescrevia que a *substituição só poderá ser autorizada quando se preveja que os condicionalismos referidos no número anterior persistam por mais de trinta dias, sem prejuízo de, em todos os casos, deverem ser asseguradas as funções atribuídas aos dirigentes ausentes*.

98 Em termos do conceito de *vacatura de lugar*, nos regimes de 1979, 1980, 1989 e de 1999 só a norma acima referida do artigo 12.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 180/80 estabeleceu uma variante entre cargos que vagassem na sequência da cessação de funções de um titular e cargos que nunca tinham sido providos.

99 O regime de 2004 foi introduzido no quadro de um programa de reforma legislativa, cujos objetivos centrais foram apresentados na exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 89/IX, designadamente, nas seguintes passagens:

> «O objeto do presente diploma é dar corpo a essa nova forma de gestão, redefinindo as funções dos dirigentes e reforçando claramente a sua responsabilidade na condução e execução dos seus programas de atividades com vista à apresentação de resultados.
>
> Em plena coerência com a afirmação da importância estratégica das funções dirigentes no quadro de uma mudança profunda da Administração Publica limitam-se os mandatos dos altos dirigentes a um máximo de três renovações, deixando assim de ser possível permanecer no mesmo cargo e no mesmo serviço mais de 12 anos. Esta alteração espelha com clareza o princípio da renovação e o reconhecimento das vantagens da mobilidade profissional, ambas portadoras de mais valias indiscutíveis a uma administração moderna e em plena evolução.
>
> A afirmação do primado do interesse público na gestão dos organismos tem também como corolário que se garantam as condições para o pleno exercício dos cargos, eliminando fatores de instabilidade que dificultam a prestação e dão oportunidade à desresponsabilização.
>
> É neste âmbito que se elimina a figura de direito à suspensão da comissão de serviço, ao abrigo da qual se eternizavam situações precárias ao mais alto nível.
>
> [...]
>
> No que se refere ao recrutamento do pessoal dirigente de nível intermédio, a experiência decorrida desde a entrada em vigor da Lei n.º 49/99, de 22 de Junho, demonstra claramente a insuficiência e o peso burocrático do processo de concurso, não tendo sido alcançados os objetivos de maior mobilidade ou reforçada a adequação do perfil do candidato aos cargos, com todas as consequências de desperdício e inoperância daí decorrentes.
>
> Optou-se, assim, por consagrar no presente diploma um processo sumário de seleção, com garantia de publicidade das vagas, liberdade de candidatura e de transparência que, associado à exigência de qualificação específica à redefinição das competências e à avaliação dos resultados, será garante da promoção da qualidade e do mérito que se pretende característica indissociável destes cargos de responsabilidade.»

100 Desta forma, segundo o programa expresso do regime de 2004 os cargos dirigentes devem ser providos em regime de comissão de serviço por um período de três anos, renovável por iguais períodos de tempo, sendo a nomeação antecedida de um processo de seleção em que é exigida uma série de requisitos pessoais que limita o âmbito de recrutamento e que não se coadunam com o eternizar de uma situação que a lei impõe como sendo temporária, combate ao exercício de cargos em termos precários, designadamente, através da proibição da figura da suspensão da comissão de serviço (a qual era geradora de nomeados em substituição do titular que suspendia a comissão de serviço), encurtando, em consonância com essa medida o prazo máximo de exercício de cargos em regime de substituição enquanto situação provisória.

101 A exposição de motivos da proposta de lei que culminou no EPD de 2004 nada referia sobre uma restrição direta das causas legitimadoras da nomeação em regime de substituição e o texto do artigo 27.º, n.º 1, do EPD (tal como o da Proposta de Lei n.º 89/IX) manteve a identificação das três causas constantes dos regimes anteriores.

102 Em termos de condições de provimento em regime de substituição ao abrigo no artigo 27.º, n.º 1, do EPD por confronto com os regimes de 1989 e 1999 foram mantidos os requisitos nos casos *de ausência ou impedimento do respetivo titular* e quanto à terceira causa continuou a exigir-se a *vacatura do lugar* mas eliminou-se a imposição de um prazo dilatório ou outra condição específica além da verificação de que o lugar se encontra vago, i.e., a constatação de que inexiste titular nomeado[10].

103 Sobre as causas que legitimam a designação de substituto ao abrigo do artigo 27.º, n.º 1, do EPD, apresenta-se inequívoca a existência de duas causas comuns para fazer operar a suplência de dirigente e a designação de dirigente em regime de substituição a *ausência ou impedimento do titular do cargo* ao abrigo do artigo 42.º, n.º 1, do CPA de 2015, apenas se impondo como condição específica para o provimento *em regime de substituição* um prazo dilatório de 60 dias.

104 Relativamente à terceira causa verifica-se uma diversidade terminológica, no caso da suplência o artigo 42.º, n.º 1, do CPA de 2015 refere a *falta* enquanto o artigo 27.º, n.º 1, do EPD emprega a palavra *vacatura*, diversidade terminológica correspondente apenas a uma variante do sujeito a que se referem, no caso da *falta* o titular, no caso da *vacatura* o cargo.

105 Quanto à *falta* do titular enquanto causa da suplência é pacífico que «corresponde à situação de não preenchimento (temporário) do cargo»[11], quer a mesma decorra de cessação de funções de um titular sem que outro tenha sido provido definitivamente no cargo, quer se reporte a cargo que nunca foi ocupado pois a exigência de continuidade dos serviços verifica-se em ambas as situações de *falta* do titular.

106 A amplitude dos casos que podem fazer operar a suplência não tem de corresponder à da designação de substituto ou interino, existindo uma margem de ponderação legislativa sobre o estabelecimento de requisitos de legitimação do poder administrativo para em determinados casos de *ausência, impedimento ou falta do titular do cargo* designar um dirigente a título precário enquanto solução precária alternativa à operatividade da suplência para assegurar a continuidade das funções.

107 A história dos regimes legais sobre designação de dirigentes em substituição, aliás, revela diferentes ponderações sobre admissibilidade, em certas circunstâncias, de atos de provimento a título precário e a inadmissibilidade da mesma, bem como os requisitos específicos e fixação de prazos dilatórios e/ou perentórios.

108 Ponderações legislativas em que, como já se assinalou, por vezes foram estabelecidas variantes entre os requisitos das três causas legais (*ausência*, *impedimento* e *vacatura*):

108.1. As condições de admissibilidade de ato de designação de *substituto* ou *interino* com fundamento em *ausência* ou *impedimento* são mais exigentes do que as legalmente impostas para essas causas fazerem operar a suplência pois, como já se destacou, apenas o provimento de interino exige que a ausência ou impedimento do titular nomeado em comissão de serviço se prolongue para além de 60 dias;

108.2. Relativamente à diferenciação entre os casos de *vacatura* derivados de *cessação de funções* e os de lugares vagos que nunca tinham sido providos, a discriminação estabelecida pelo artigo 12.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 180/80 foi revogada pelo artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 323/89 (como, aliás, foi assinalado na fundamentação de Resolução do TdC que recusou o visto no processo n.º 116911/89).

[10] O elemento gramatical do texto da norma afigura-se claro no sentido de que o prazo dilatório de 60 dias vale apenas para os casos de *ausência* ou *impedimento* do titular e já não para o caso de *vacatura*: «nos casos de ausência ou impedimento do respetivo titular quando se preveja que estes condicionalismos persistam por mais de 60 dias ou em caso de vacatura do lugar».

[11] Assim Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim, *op. cit.*, p. 235.

109 Antes da conclusão sobre o problema objeto de apreciação reportado às condições em que os cargos dirigentes podem ser exercidos em regime de substituição por vacatura de lugar, uma última nota sobre o EPD que compreende duas outras normas relativas à matéria:

109.1. No n.º 21 do artigo 19.º (preceito que regula a *Seleção e provimento nos cargos de direção superior*) estabelece-se que *em caso de suspensão judicial da eficácia do despacho de designação é aplicável o disposto no artigo 27.º*.

109.2. De forma similar, no n.º 19 do artigo 21.º (preceito que regula a *Seleção e provimento nos cargos de direção intermédia*) também se estabelece que *em caso de suspensão judicial da eficácia do despacho de designação é aplicável o disposto no artigo 27.º*.

110 As normas dos artigos 19.º, n.º 21, e 21.º, n.º 16, do EPD não constavam do regime originário e têm natureza interpretativa no sentido da admissibilidade da designação em regime de substituição por força de vacatura decorrente da suspensão judicial de ato de designação no quadro de procedimento concursal, o que implica que apenas se exige que o lugar esteja vago independentemente de o procedimento se reportar à primeira nomeação de titular para esse cargo ou de um titular interino depois de o cargo ter sido ocupado por alguém nomeado em comissão de serviço.

111 O argumento central esgrimido pelo Recorrente em defesa do conceito amplo de vacatura (abrangendo cargos que nunca tiveram um titular em exercício) é a invocação do princípio da continuidade dos serviços, defendendo que esse valor implicaria a inconstitucionalidade de um conceito restrito.

112 Entende-se que esse argumento não tem respaldo no ordenamento jurídico pois a nomeação em substituição antes do início de funções de um titular provido na sequência de um procedimento devido é, em si mesma, uma solução indesejável que o legislador pode legitimamente rejeitar ou restringir, até como via profilática de defesa do concurso transparente e da limitação do uso (e potencial abuso) de poderes discricionários, no quadro de um programa dirigido a efetivar um sistema mais rigoroso e responsabilizante de organização de procedimentos para provimento de cargos, tendo presente que, como se referiu na exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 89/IX, devem ser combatidas *situações precárias ao mais alto nível*.

113 Razões profiláticas que em certos casos de admissibilidade da nomeação em regime de substituição precária podem determinar a proibição do respetivo prolongamento para além de certo prazo, por exemplo no artigo 27.º, n.º 3, do EPD estabelece-se que o mesmo só pode ir além de 90 dias se no termo final desse prazo perentório não estiver *em curso o procedimento* devido tendente à nomeação de um titular em comissão de serviço.

114 Valores também revelados no prazo perentório fixado no n.º 4 do artigo 27.º do EPD, ao prescrever que *a substituição cessa imperativamente se, no prazo de 45 dias após a entrega pelo júri da proposta de designação referida no n.º 8 do artigo 19.º, se o órgão com poder de direção ou de superintendência e tutela sobre o serviço ou órgão a que respeita o procedimento concursal não tiver procedido à designação*.

115 Já em prol da tese restritiva invoca-se a norma do n.º 3 do artigo 27.º do EPD por a mesma prescrever que «[a] substituição cessa na data em que o titular retome funções ou passados 90 dias sobre a data da vacatura do lugar, salvo se estiver em curso procedimento tendente à designação de novo titular» argumentando que «só pode ocorrer a nomeação em substituição se tiver havido um anterior titular»[12].

[12] A passagem transcrita consta do Relatório n.º 8/2017 de Fiscalização Concomitante da Secção Regional da Madeira do TdC (p. 19) que preconizou o entendimento restritivo mantido no Relatório VIC n.º 17/2022 da 2.ª Secção do TdC (pp. 34-36) que se louvou no argumento literal do teor do artigo 27.º, n.º 3, do EPD utilizado naquele relatório. Afirmando-se, ainda, que essa solução era *contrária* «ao regime que vigorava no domínio da Lei n.º 49/99, de 22/06 (que estabelecia o estatuto do pessoal dirigente da administração pública anteriormente à publicação da Lei n.º 2/2004, e do D.L. n.º 514/99 que o adaptava à administração

116 Esse argumento também deve ser rejeitado pelos seguintes motivos: (a) é suportado na previsão de uma norma que não regula as causas legitimadoras da nomeação de um titular em substituição mas o prazo perentório para o seu termo, e a delimitação dos pressupostos consta do n.º 1 do artigo 27.º do EPD; (b) alicerça-se num elemento literal, a adjetivação «novo», que sempre poderia ter conexão com o ocupante do cargo a título precário; (c) contraria as conclusões extraídas dos elementos sistemático-teleológico e histórico-teleológico da interpretação jurídica indicadas abaixo.

117 Por outro lado, no caso do pessoal dirigente das câmaras municipais e dos serviços municipalizados apenas o primeiro critério da ordem para escolha do interino constante da alínea *a)* do n.º 1 do artigo 19.º do EPDCM depende de uma hierarquia pré-existente, estando subjacente a essa regulação a possibilidade de vir a ser provido precariamente trabalhador que não seja titular de cargo dirigente, pelo que no caso de dirigentes no âmbito das autarquias locais também não se encontra regra especial mais restritiva da vacatura como causa admissível para a nomeação de *interino*.

118 Por último, a palavra substituição apresenta uma significativa polissemia em Direito Administrativo e no passado já foi empregue como via de assunção, por ato administrativo ou mesmo *ope legis*, de funções de um determinado órgão que nunca teve titular por parte de alguém que não foi nomeado na sequência do procedimento devido, i.e., o emprego da palavra *substituição* no âmbito do Direito Administrativo nem sempre se restringe ao sentido de troca de uma pessoa por outra e por vezes abrangeu a designação de interino para cargo vago.

119 No estrito plano hermenêutico, rejeita-se a tese restritiva da causa *vacatura de lugar* constante do artigo 27.º, n.º 1, do EPD, segundo a qual apenas abrange casos em que o cargo tenha sido previamente exercido por um titular nomeado em comissão de serviço, e entende-se que a lei admite a nomeação em regime de substituição precária para cargos dirigentes nunca ocupados por um titular nomeado em comissão de serviço, por força, nomeadamente, das razões que se passam a elencar:

119.1. A letra da norma constante do artigo 27.º, n.º 1, da EPD que regula as causas de substituição compatibiliza-se com o conceito de *vacatura de lugar* abrangente de cargos nunca ocupados por um titular nomeado em comissão de serviço;

119.2. A necessidade de designar interino visando a continuidade dos serviços por falta de titular do cargo suscita-se independentemente de a vacatura resultar da cessação de funções de um titular em comissão de serviço ou de nunca ter havido um anterior empossado.

119.3. Em termos de elementos decorrentes da interpretação histórico-teleológica:

a) A norma do artigo 27.º, n.º 1, do EPD apresenta-se quanto à menção da causa «vacatura de lugar» em termos similares às dos regimes anteriores que abrangiam todos os casos de lugares vagos;

b) Conceito abrangente de lugar *vago* já adotado por Marcello Caetano «como lugar ou cargo não preenchido»[13].

c) Os trabalhos preparatórios nada indicam sobre uma intenção legislativa de alterar o anterior regime nesta matéria;

d) Inexiste uma norma que proceda a uma discriminação dos casos de vacatura decorrentes de cessação de funções de outras situações de falta de titular em comissão de serviço equivalente à do artigo 12.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 180/80.

119.4. Em termos de elementos da interpretação sistemático-teleológica do regime sobre a nomeação precária de dirigentes em regime de substituição:

---

local) em que poderia haver lugar à substituição mesmo para lugares que nunca tinham sido ocupados e a nomeação neste regime poderia ocorrer em qualquer momento».

[13] *Op. cit.*, p. 653.

a) A simetria da norma do n.º 1 do artigo 27.º do EPD que regula as condições sobre vacatura de lugar com as suas antecessoras nos regimes de 1989 e 1999 em que era pacífica a abrangência de vacatura de cargos nunca ocupados por titular em comissão de serviço;
b) O reenvio global pelas normas interpretativas dos artigos 19.º, n.º 21, e 21.º, n.º 16, do EPD (relativas aos casos *de suspensão judicial da eficácia do despacho de designação*) para o regime do artigo 27.º do EPD não discriminando entre cargos anteriormente ocupados e cargos novos quando a necessidade de eventual provimento de interino se coloca nos mesmos termos.

119.5. Ao nível da *ratio* do regime, a discriminação não se apresentaria fundada pois a culpa da entidade responsável pela nomeação segundo o procedimento devido pela *falta de titular*, em termos abstratos, não se pode considerar como necessariamente mais provável nos casos de cargos que nunca foram ocupados por confronto com aqueles em que ocorreu uma cessação de funções, pois esta pode verificar-se no momento previsível (termo do prazo da comissão de serviço decorrendo o lugar vago da inércia da entidade responsável pela nomeação) e a vacatura de cargo novo pode decorrer de decisões de entidades terceiras (por exemplo quando quem determina a criação, instalação e/ou início de funções do órgão não é o responsável pela nomeação e este não teve possibilidade de iniciar e concluir o procedimento devido anteriormente) ou de contingências insuscetíveis de controlo por quem nomeia (*v.g.* concurso deserto, desistência dos concorrentes elegíveis, impugnação com efeito suspensivo).

50 Na medida em que relativamente ao primeiro problema suscitado se mantém o entendimento fundamentado nos §§ 80 a 119 do Acórdão n.º 33/2023-05.DEZ-3ªS/PL (transcritos supra no §§ *49*), no sentido de que a *vacatura de lugar* em caso de órgão novo verifica-se a partir da instalação do órgão, importa a essa luz apenas concluir que no caso *sub judice*:

50.1 Os lugares estavam vagos para efeitos do conceito de vacatura adotado na norma do n.º 1 do artigo 27.º do EPD a partir de 1-3-2018, pelo que, a designação de dirigentes com efeitos a partir dessa data respeitou o prazo dilatório estabelecido na norma legal;

50.2 A conduta ativa da Recorrente D1 no provimento de cargos dirigentes por titulares em *regime de substituição* era legalmente admissível, não tendo decorrido dessa conduta, em termos imediatos, uma violação de normas sobre assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas.

II.4.3 Legalidade do exercício de funções em cargo de direção intermédia em regime de substituição decorridos mais de 90 dias sobre a vacatura invocada para a designação precária sem que tenha sido publicitado o aviso do concurso para o respetivo provimento

51 O segundo problema jurídico carecido de apreciação reporta-se à continuação do exercício de funções em cargos de direção intermédia ao abrigo do regime de substituição decorridos mais

de 90 dias sobre a *vacatura* invocada para a designação precária sem que tenha sido publicitado o aviso do concurso para o respetivo provimento.

52 Esse problema também foi apreciado, em abstrato, no Acórdão n.º 33/2023-05.DEZ-3ªS/PL, em particular nos respetivos §§ 124 a 144:

124 A entidade que designa uma pessoa para exercer cargo dirigente *em regime de substituição* com fundamento em *vacatura de lugar* de órgão que nunca foi ocupado, para além de poder fazer cessar o exercício de função dirigente *a qualquer momento* (artigo 27.º, n.º 6, do EPD), está obrigada a determinar a respetiva cessação nos seguintes prazos perentórios:

124.1. De 90 dias sobre a data da vacatura do lugar, salvo *se estiver em curso* procedimento tendente à designação de novo titular (artigo 27.º, n.º 3, do EPD);

124.2. De 45 dias após a entrega pelo júri da proposta de designação (artigo 27.º, n.º 4, do EPD).

125 Os prazos perentórios indicados integram-se no programa do EPD sobre a designação de dirigentes em regime de substituição em nome da *afirmação do primado do interesse público na gestão dos organismos* o qual *tem também como corolário que se garantam as condições para o pleno exercício dos cargos, eliminando fatores de instabilidade que dificultam a prestação e dão oportunidade à desresponsabilização*, um regime que visou obstar ao prolongamento de *situações precárias* e, em particular no caso de cargos dirigentes intermédios estabeleceu um *processo sumário de seleção com garantia de publicidade das vagas, liberdade de candidatura e de transparência*.

126 A norma do artigo 27.º, n.º 3, do EPD apresenta-se, assim, enquadrada pelo programa do regime normativo em que se encontra inserida e a exceção ao prazo perentório absoluto reporta-se ao procedimento concursal em curso regulado no caso dos *cargos de direção superior* pelo artigo 19.º do EPD e no caso dos *cargos de direção intermédia* pelo artigo 21.º do EPD.

127 Programa que, além de enquadrado pelo princípio constitucional do concurso público, em nome do *primado do interesse público na gestão dos organismos* compreende proibições limitadoras da discricionariedade das entidades com poder de nomeação para efeitos de recurso ao mecanismo de designação de titulares *interinos* em situação precária e respetivo prolongamento impondo-se como processo devido um encadeamento de procedimentos em que as nomeações têm de ser obrigatoriamente precedidas de procedimentos concursais com regime próprio estabelecido no EPD e que são levados a cabo por entidades distintas daquelas.

128 Os dois prazos perentórios previstos nos números 3 e 4 do artigo 27.º do EPD conformadores de *limites temporais* para nomeação e exercício por interino de cargo dirigente vago têm assim por referência um procedimento concursal específico integrado num complexo de *procedimentos multifaseados ou por degraus*[14].

129 A admissão de um hiato entre prazos perentórios por via de estar *em curso* o procedimento concursal decorre da circunstância de o mesmo não ser dirigido pela entidade com o poder discricionário de nomeação e cessação do exercício do cargo por titulares interinos, sendo levado a cabo por um júri que deve agir de forma independente daquela e concluir a sua função com a entrega de uma proposta de designação[15].

---

[14] Sobre este conceito, cf. Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim, *op. cit.*, p. 47.

[15] As funções de júri no caso do procedimento concursal de *cargos de direção intermédia* podem ser asseguradas por um júri *stricto sensu* ou, no caso da Administração Central, *a pedido do serviço ou órgão interessado, por entidade pública competente, integrada em diferente ministério* (artigo 21.º, n.ºs 3, 4 e 6, do EPD), e no caso dos municípios, *a pedido da câmara municipal ou do serviço municipalizado*

130 Constitui um ensinamento clássico do Direito Administrativo português que «não se deve confundir com o provimento de um indivíduo como agente o modo de seleção dos indivíduos a prover nos lugares, ou seja, *o recrutamento* dos agentes administrativos»[16].

131 Por outro lado, sendo o procedimento administrativo um *complexo de atos*, a categoria distinta de *ato complexo* pode compreender *procedimentos separados* (*simultâneos ou sucessivos*)[17], sendo importante nesses casos distinguir as referências normativas que se reportam ao *ato complexo*, ao *complexo de procedimentos* ou a um específico *procedimento* de um conjunto de *procedimentos sucessivos*.

132 Nesta medida a afirmação doutrinária no sentido de que o concurso enquanto um tipo de processo de recrutamento «começa pelo *anúncio público*»[18] está a atender a um específico procedimento sucessivo por referência a um outro procedimento precedente que determinou a abertura do concurso.

133 Nos artigos 19.º e 21.º do EPD de 2004 foram regulados procedimentos concursais específicos para cargos dirigentes que, em sintonia com a doutrina analisada e o regime normativo então vigente para o recrutamento de recrutamento e seleção de pessoal para os quadros da Administração Pública[19], também era aberto com a publicitação do aviso (artigos 19.º, n.º 2, e 21.º, n.º 2, do EPD), ou seja, o procedimento só podia ser considerado *em curso* depois desse evento.

134 No contexto do programa normativo sobre nomeação de dirigentes, os prazos perentórios limitadores do prolongamento de exercício do cargo dirigente em designado *regime de substituição* têm por referência dois atos dos procedimentos concursais específicos para *cargos de direção superior* (artigo 19.º do EPD) e *cargos de direção intermédia* (artigo 21.º do EPD):

134.1. A publicação de aviso em órgão de imprensa de expansão nacional e na 2.ª série do *Diário da República* (artigo 27.º, n.º 3, em conjugação com os artigos 19.º, n.º 2, e 21.º, n.º 2, do EPD);

134.2. A entrega pelo júri da proposta de designação (artigo 27.º, n.º 4, em conjugação com os artigos 19.º, n.º 8, e 21.º, n.º 6, do EPD).

135 Apenas a partir da data da publicitação do aviso é que o procedimento concursal está *em curso* para efeitos do artigo 27.º, n.º 3, do EPD, sendo também esse o momento definidor para efeitos de lista de candidatos necessários (cf. artigo 19.º, n.º 4, do EPD), no fundo esse constitui o momento inicial do concurso enquanto *procedimento de iniciativa oficiosa passível de conduzir à emissão de uma decisão com efeitos desfavoráveis para os interessados* na fórmula do n.º 6 do artigo 128.º.

136 O administrador diligente responsável pelo impulso do procedimento devido de nomeação de titulares de cargos dirigentes deve antecipar as situações previsíveis de vacatura e com a dilação adequada promover o procedimento devido para o respetivo provimento, de molde a que no momento em que o cargo esteja vago possa haver de forma tempestiva lugar à

---

interessado, por entidade pública competente não integrada nos serviços do município (cf. artigo 19.º, n.ºs 1 e 3, do EPDCM)

[16] Marcello Caetano, *op. cit.*, p. 661.

[17] Cf. Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim, *op. cit.*, p. 46.

[18] *Idem, ibidem*, p. 662.

[19] Regime então constante do Decreto-Lei n.º 204/98, de 11-7, o capítulo III com o título *Procedimento* é iniciado com o artigo 27.º, cujo n.º 1 tem o seguinte teor: «O concurso é aberto por aviso publicado nos termos do artigo seguinte, contendo os seguintes elementos». No direito atualmente em vigor, na regulação do recrutamento de trabalhadores em funções públicas ao abrigo do artigo 37.º, n.º 2, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LGTFP) subsiste a cisão com amplo lastro normativo entre o procedimento relativo à decisão de abertura do procedimento concursal de recrutamento e nomeação de júri (artigo 7.º da Portaria n.º 233/2022, de 9-9) e o procedimento concursal que apenas é aberto ou iniciado com a *publicitação* (artigo 11.º da Portaria n.º 233/2022).

nomeação e aceitação, assegurando-se dessa forma a conformidade com o regime legal que compreende dirigentes com um estatuto próprio e em *condições para o pleno exercício dos cargos, eliminando fatores de instabilidade que dificultam a prestação e dão oportunidade à desresponsabilização*.

137 Para além dos valores da liberdade de acesso e igualdade de tratamento e de oportunidades inerentes ao recrutamento precedido de concurso, que por confronto com a escolha de interinos constrange muito significativamente a discricionariedade do órgão com poder de nomeação, uma das condições essenciais nucleares de defesa do interesse público no regime do EPD reporta-se à nomeação em regime de comissão de serviço cuja cessação antecipada não está na disponibilidade discricionária de outro órgão, ao invés do que sucede com o interino que exerce o cargo em situação de absoluta precariedade e, consequente, menor autonomia responsabilizante.

138 Desta forma, o regime limita os casos e o prolongamento de nomeação de dirigentes *em regime de substituição* e ao admitir essa possibilidade a título excecional e transitório por haver situações em que os procedimentos sucessivos dirigidos ao provimento não se concluíram antes da constatação da vacatura (por a mesma se afigurar difícil ou inviável, *v.g.* cessação de comissão de serviço antes do prazo, instalação súbita do órgão), a promoção do procedimento devido deve ser iniciada logo que se constate a existência de lugar vago, proibindo-se nomeações de interinos ou o seu prolongamento decorridos 90 dias sobre aquele evento.

139 O único caso em que pode haver lugar a prolongamento de interino para além de 90 dias da vacatura de lugar é no caso do procedimento concursal que dentro daquele prazo esteja *em curso* e fora do domínio do órgão competente para a nomeação, i.e., em que o respetivo aviso foi publicado no prazo de 90 dias contado desde a vacatura do cargo.

140 A repartição de competências entre quem impulsiona o concurso e depois da proposta do júri tem o poder de proceder à nomeação e a entidade com a função de *assegurar* o *procedimento concursal* enquadra o ínterim entre a publicação do aviso do procedimento concursal (ocorrido dentro do prazo perentório de 90 dias da vacatura do cargo) e o termo final do prazo depois de concluída a atividade da responsabilidade do júri (a entrega da respetiva proposta).

141 Em síntese, o procedimento concursal não é dirigido pelas entidades com a competência para a nomeação mas por uma entidade autónoma e aquelas têm de assegurar as condições para o mesmo se iniciar com a máxima celeridade por via da publicação do aviso indicado nos artigos 19.º, n.º 2, e 21.º, n.º 2, do EPD, o qual constitui o marco a partir do qual o mesmo se deve considerar em *curso* deixando de ser controlado pela entidade com competência executiva.

142 Desta forma, o prolongamento da nomeação de interino para além de 90 dias se a publicação do aviso relativo ao procedimento concursal para esse cargo vago ocorrer depois de decorridos mais de 90 dias sobre a data da vacatura do cargo é um ato ilegal sendo também uma conduta ilícita omissiva impura a não determinação da respetiva cessação imediata quando se atingiu o termo do referido prazo de 90 dias.

143 É igualmente ilícita, por via de omissão impura, a não cessação de exercício de cargo como interino ao abrigo do artigo 27.º, n.º 1, do EPD, se o mesmo se prolongar para além de 45 dias depois da entrega pelo júri da proposta de designação, i.e., numa fase em que a dilação é da responsabilidade do órgão competente para a nomeação (e que tem um prazo perentório de 45 dias para assegurar todos os atos necessários à nomeação e aceitação por pessoa designada na sequência do procedimento devido).

144 Existe, assim, um regime que visa impedir a gestão discricionária por parte do órgão competente do tempo de exercício de cargos dirigentes em *regime de substituição* que, nos casos de vacatura de lugar, está sujeito a prazos perentórios.

53 O prazo perentório de 90 dias estabelecido como limite temporal para a manutenção em cargo dirigente ao abrigo do regime de substituição pela norma do artigo 27.º, n.º 3, do EPD tem como epicentro o conceito de *procedimento em curso tendente à designação de novo titular*.

53.1 Segundo a interpretação perfilhada no Acórdão n.º 33/2023-05.DEZ-3ªS/PL e no presente:

a) O procedimento para designação de titular de cargos de direção superior e de direção intermédia é o *procedimento concursal* atentos, respetivamente, os artigos 18.º, n.º 1, e 20.º, n.º 1, do EPD;

b) Os critérios hermenêuticos relevantes para a interpretação das normas dos artigos 1.º, n.º 8, 18.º, n.os 1, 2 e 3, 19.º, n.os 1, 4, 6, alíneas *a)* e *d)*, 7, 8, 9, 12, 18, 19 e 20, 20.º, n.os 1 e 5, 21.º, n.os 1, 6, 8, 13, 14 e 15, 24.º, epígrafe e n.º 1, 27.º, n.os 2, 3 e 4 do EPD impõem a conclusão de que todas se referem ao *procedimento concursal* quer o mencionem por extenso quer empreguem apenas a palavra *procedimento* (*v.g.* artigos 19.º, n.os 19 e 20, 21.º, n.os 14 e 15 e epígrafe do artigo 24.º do EPD);

53.2 Uma interpretação que, ao invés do entendimento adotado, considerasse que o número 3 do artigo 27.º do EPD não se reportava ao *procedimento concursal* e abrangia procedimentos prévios ao início daquele *procedimento concursal*:

a) Afigura-se incompatível com o sentido normativo extraído da adoção integrada dos elementos hermenêuticos relevantes para a interpretação sistemático-teleológica da norma (cf. §§ 133 a 144 do Acórdão n.º 33/2023-05.DEZ-3ªS/PL);

b) Carece de arrimo dogmático e conceptual (ao invés do entendimento adotado, cf. §§ 127 a 132 do Acórdão n.º 33/2023-05.DEZ-3ªS/PL);

c) Deixaria na discricionariedade da entidade que nomeia em regime de substituição o prolongamento do exercício de cargos por interinos sem precedência de concurso contradizendo de forma frontal o programa normativo sobre designação de pessoal dirigente conformado pelo princípio constitucional do concurso público e pelo objetivo de eliminação de *fatores de instabilidade que dificultam a prestação e dão oportunidade à desresponsabilização* de dirigentes colocados na total dependência do titular do poder de nomeação que a *qualquer momento* pode fazer *cessar* o exercício do cargo (cf. artigo 27.º, n.º 6, do EPD);

d) Colidiria com a *ratio* e sentido útil do artigo 27.º, n.º 3, do EPD e de vários outros preceitos vinculantes que passariam a apresentar-se como normas incongruentes (para além de várias das normas sobre *procedimento concursal* mencionadas no §

53.1.b), pode referir-se, a título meramente ilustrativo, o artigo 24.º, n.ºs 3 e 4, do EPD ao prescrever que *em caso de não renovação da comissão de serviço o exercício das funções em regime de gestão corrente até à designação de novo titular não poderá exceder o prazo máximo de 90 dias*).

53.3 Em síntese, a nomeação para cargo dirigente em *regime de substituição* com fundamento na *vacatura de lugar* tem de ser feita cessar se no prazo de 90 dias da vacatura não tiver sido publicitado o *procedimento concursal* tendente ao recrutamento de titular pela forma legalmente imposta (pelo artigo 19.º, n.º 1, ou pelo artigo 21.º, n.º 1, do EPD, consoante se trate de cargo de direção superior ou de direção intermédia, em conjugação, no caso da Administração Local, com os artigos 2.º, 11.º e 12.º do Estatuto do Pessoal Dirigente das Câmaras Municipais, cf. §§ 131 a 135 do Acórdão n.º 33/2023-05.DEZ-3ªS/PL).

54 Desta forma, para efeitos de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias no caso objeto do processo:

54.1 O artigo 27.º, n.º 3, do EPD impunha que o órgão competente determinasse a cessação da nomeação de dirigente em regime de substituição se no prazo de 90 dias não se tivesse iniciado o *procedimento tendente à designação de novo titular* através da publicitação pela forma legal imposta pelo artigo 21.º, n.º 1, do EPD;

54.2 O exercício de funções dirigentes pelos seis nomeados por ato de D1 em regime de substituição prolongou-se para além do termo do prazo perentório legal de 90 dias, no caso atingido em 31-5-2018 (cf. supra § *50.1*), atendendo a que:

a) Em 31-5-2018 ainda não tinha sido publicitada a abertura do concurso, pois o referido aviso datou de 1-8-2019 e apenas foi publicitado no *Diário da República* em 17-9-2019 e na *Bolsa de Emprego Público* em 19/09/2019 (nos termos do ponto 9 Sentença, cf. supra § *7*);

b) Os seis nomeados por D1 exerceram os cargos de dirigentes em regime de substituição de 1-3-2018 a 13-9-2020 (nos termos do ponto 6 Sentença, cf. supra § *7*).

55 A apreciação de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias de D1 e D2 tem, ainda, de atender a um conjunto de pressupostos jurídico-normativos específicos para efeitos de imputações objetiva e subjetiva que exigem apreciações autonomizadas das condutas de cada um dos agentes em causa em face da factualidade julgada provada e das competências legais dos membros do executivo municipal.

II.4.4 Eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias decorrentes do exercício de funções dirigentes em regime de substituição para além de 90 dias e sem que tenha sido publicitado o concurso para provimento desses cargos

II.4.4.1 Enquadramento

56 As normas sobre infrações financeiras sancionatórias constantes das várias alíneas do artigo 65.º, n.º 1, da LOPTC podem ser qualificadas como *normas sancionatórias primárias* autónomas entre si que partilham uma característica comum, as respetivas previsões carecem de ser complementadas por normas de conduta sobre deveres dos agentes sujeitos ao específico regime sancionatório de Direito Público (*normas sancionatórias secundárias*).

57 As normas das alíneas *b) e l)* do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC invocadas pelo Recorrente têm o seguinte teor:

> «1 - O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes:
> *b*) Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos;
> [...];
> *l*) Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, bem como à admissão de pessoal.»

58 Em face da apreciação acima empreendida sobre as questões de legalidade (supra §§ *48* a *54*), a norma sancionatória secundária relevante para o caso *sub judice* reporta-se à obrigação estabelecida pelo artigo 27.º, n.º 3, do EPD para a entidade com competência para fazer cessar o exercício do cargo dirigente *em regime de substituição*, i.e., o dever de atingido o prazo perentório de 90 dias sobre a data da vacatura do lugar determinar a respetiva cessação salvo *se* já tiver ocorrido a publicação de aviso do concurso público para o provimento do cargo dirigente intermédio (atentas as disposições conjugadas do artigo 27.º, n.º 3, e do artigo 21.º, n.º 1, do EPD).

59 Para além do complexo normativo constituído pelo artigo 65.º, n.º 1, alíneas *b)* e *l)* da LOPTC e pelos artigos 21.º, n.º 2, e 27.º, n.º 3, do EPD deve, ainda, atender-se ao disposto no n.º 1 («a responsabilidade [...] recai sobre o agente ou agentes da ação ») e no n.º 2 («a responsabilidade prevista no número anterior recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933»[20]) do artigo

[20] Redação introduzida pelo artigo 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro. A versão anterior era a seguinte: «A responsabilidade prevista no número anterior recai sobre os membros do Governo nos termos e condições fixados para a responsabilidade civil e criminal no artigo 36.º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933». O artigo 6.º do Decreto n.º 22257 prescrevia o seguinte: «São civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a

61.º da LOPTC em conjugação com o n.º 3 do artigo 67.º («à responsabilidade sancionatória aplica-se, com as necessárias adaptações, o regime dos artigos 61.º e 62.º») da LOPTC.

60 A interpretação da norma do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC exige a captação do sentido normativo de uma categoria jurídica do passado, *estações competentes*, no quadro conceptual, axiológico e regimental do atual aparelho burocrático público e em particular das autarquias locais.

61 Deve, ainda, atender-se às normas do artigo 80.º-A do RFALEI (preceito aditado pela Lei n.º 51/2018, de 16-8):

> «1. Nas autarquias locais, a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecidos por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente.
> 2. A responsabilidade financeira prevista no número anterior recai sobre os trabalhadores ou agentes que, nas suas informações para o órgão executivo, seus membros ou dirigentes, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.»

62 A norma do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC em conjugação com a do n.º 1 do artigo 80.º-A do RFALEI estabelece quanto a autarcas uma causa de exclusão da responsabilidade associada a uma *forma vinculada* relativa ao campo de intervenção de *estações* com competência procedimental não decisória, delimitando por essa via as fronteiras do âmbito objetivo da causa de exclusão fundada na adoção de informação prestada por *estações competentes* .

63 Neste contexto, a interpretação atualista do conceito de *estações competentes* compreende entidades dotadas de habilitação legal ou regulamentar para intervirem na fase final do procedimento administrativo que precede a formação do ato decisório, independentemente de essa intervenção ser obrigatória ou facultativa.

64 A habilitação legal ou regulamentar para emissão de pronúncia sobre matéria objeto de decisão de um órgão competente, para efeitos da norma do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, pode reportar-se a organismos ou serviços exteriores à entidade em que está integrado o decisor ou unidades orgânicas existentes no seio daquela.

65 O património conceptual de disciplinas jurídicas sobre outras tipologias de responsabilidade também deve ser convocado na interpretação sistemático-teleológica das previsões e

---

liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado: 1.º Os Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente; 2.º Todas as entidades subordinadas à fiscalização do Tribunal de Contas, quando não tenham sido cumpridos os preceitos legais; 3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei».

estatuições sobre as infrações financeiras públicas como a necessária destrinça entre o âmbito subjetivo das normas de responsabilidade e a questão dogmaticamente autónoma do elemento subjetivo da infração (nomeadamente as componentes intelectual e volitiva relativas a tipologias de negligência).

66 A responsabilidade por infração financeira sancionatória não apresenta no regime legal dimensão exclusivamente objetiva pois depende de que a ação ou omissão que integra o tipo de ilícito seja imputável a título de dolo ou negligência ao concreto agente (artigo 61.º, n.º 5, *ex vi* artigo 67.º, n.º 3, da LOPTC).

67 Os cargos dos ora Recorridos enquanto autarcas compreendem obrigações de defesa do interesse público e da legalidade voluntariamente assumidas pelos titulares ao aceitarem o exercício desses cargos, assunção que transporta exigências de um nível de empenho, estudo e conhecimento das normas acima do homem médio que não foi incumbido dessas funções, nomeadamente, em termos de defesa e vigilância ativas em prol do integral respeito de regras e princípios consagrados nos regimes legais sobre finanças públicas e autarquias locais.

68 Pelo que, aos Demandados era exigível a tomada de precauções suficientes em todos os procedimentos constantes da factualidade provada para assegurar o respeito de princípios e regras legais aplicáveis em cada uma das situações em que intervinham diretamente ou em que operavam os serviços sob sua direção.

II.4.4.2 O julgamento da Sentença recorrida sobre as eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias

69 Relativamente à legalidade do prolongamento do exercício dos cargos em regime de substituição para além de 90 dias e sem que tenha sido publicitado o concurso público para o respetivo provimento, a Sentença recorrida também acompanhou as conclusões decorrentes do enquadramento jurídico empreendido nos §§ 124 a 144 Acórdão n.º 33/2023-05.DEZ-3ªS/PL (cf. supra §§ *52* a *54* e § *58*).

70 A questão jurídica do preenchimento da infração imputada pelo MP aos dois Demandados foi apreciada nos pontos 68 a 75 da motivação da Sentença recorrida:

> «68. Ora face ao disposto no número 3 do artigo 27º, a substituição deveria ter cessado no prazo imperativo dos 90 dias subsequentes à data da criação do lugar que deu origem à nomeação. O que clara e notoriamente não ocorreu no caso em apreço, sem que existisse qualquer razão justificativa para tal.
> 69. Não deve deixar de sublinhar-se que uma demora desrazoável no procedimento concursal postergaria o concurso, podendo mesmo vir a consubstanciar uma espécie de

fraude à lei, decorrente de um longo período de funcionários nomeados em regime de substituição, sem que terminasse o procedimento, assim se frustrando todo o regime de temporalidade que subjaz ao regime de substituição. Como se refere no Acórdão do TC n.º 683/99, «(...) tal possibilidade de fraude não deve ser reconhecida pela ordem jurídica, que justamente com a consagração do princípio constitucional da igualdade no acesso à função pública, em regra por concurso, a pretendeu evitar – não deixando de prever a possibilidade de outras sanções para a irregularidade, diversas da conversão (como será o caso da responsabilidade civil do titular do órgão público que violou a lei)».

70. Em síntese, a conduta da demanda ao proceder à nomeação em regime de substituição, por um período superior aos noventa dias da lei (prazo imperativo) e a conduta do segundo demandado, que autorizou o processamento das remunerações pagas ultrapassando esse prazo imperativo, em colisão como o n.º 3 do artigo 27º da Lei nº 2/2004, de 15/01, consubstancia um carater ilícito, passível de constituir a infração financeira imputada.

71. É sabido que a imputação por qualquer conduta ilícita, do ponto de vista financeiro, para que conforme uma infração ao artigo 65º da LOPTC, exige, o comportamento culposo do agente.

72. Ainda que não normativamente densificada, deve referir-se que na apreciação da culpa, para efeitos de responsabilidade financeira, está em causa analisar, em concreto, o padrão de um responsável financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete gerir.

73. É esse critério que deve comportar a interpretação normativa, subsidiariamente aplicável à responsabilidade financeira e que se densifica nos termos do artigo 15º do Código Penal (CP), ex vi do artigo 67º n.º 4 da LOPTC, que estabelece que age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz: a) representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime mas atuar sem se conformar com essa realização; ou b) não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto.

74. Dos factos provados, ficou demonstrado que os demandados solicitaram previamente à decisão tomada várias informações quer a outros municípios, que confirmar essa prática, quer a um parecer da ATAM que referia ser «legalmente possível a nomeação em regime de substituição» se os lugares foram criados e se encontravam vagos. Assim, a obrigação de se informarem previamente através dos serviços sobre a legalidade dos atos que iriam praticar ocorreu no caso concreto. Decorre assim de tal factualidade que não pode imputar-se aos demandados uma dimensão culposa, ainda que negligente, que consubstancie aquela violação do dever de agir adequadamente. Recorde-se que foi preocupação dos demandados munirem-se, antes da tomada de decisão, de informações sustentadas sobre como atuar na situação, ainda que as respostas que receberam tenham sido inidóneas. Não poderia assim atribuir-se aos demandados uma qualquer conduta negligente na sua atuação.

75. Não se verificando a culpa dos demandados não há no caso infração por responsabilidade financeira, devendo por isso os demandados ser absolvidos.»

71 Tendo presente a autonomia hermenêutica do tribunal de recurso as eventuais responsabilidades de D1 e D2 vão ser analisadas de forma autonomizada.

II.4.4.3 Eventual responsabilidade financeira sancionatória de D1

72 A Recorrida D1 foi a pessoa que nomeou os dirigentes em regime de substituição enquanto Presidente da Câmara Municipal.

73 O quadro normativo essencial e respetivas implicações ao nível de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias de D1 e D2 foi analisado nos §§ *56* a *69*.

74 A identificação dos elementos necessários para imputação objetiva do tipo de ilícito extraído da conjugação das normas do artigo 65.º, n.º 1, alíneas *b)* e *l)*, da LOPTC e dos artigos 21.º, n.º 2, e 27.º, n.º 3, do EPD deve ser empreendida à luz de uma compreensão sistemático-teleológica da jurisdição própria do TdC de controlo de legalidade financeira e de uma interpretação que tenha por referência o enquadramento dogmático de categorias de direito sancionatório.

75 Tendo presente toda a matéria de facto provada, a eventual responsabilização infracional da Recorrida D1 enquanto autarca deriva de não ter feito cessar a nomeação dos dirigentes depois de atingido o prazo perentório de 90 dias.

76 Da matéria de facto provada resulta que a Recorrida D1 consultou previamente *estações competentes* para efeitos de informação sobre o dever jurídico relativo à admissibilidade legal da nomeação de dirigentes em regime de substituição (cf. supra § *7* os pontos 4, 5, 6, 10, 11, 15, 19, 20, 21 e 22 da factualidade provada).

77 No caso *sub judice*, o problema suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória (cf.) reporta-se a outra questão: *manutenção* dos nomeados para cargos dirigentes em regime de substituição decorridos 90 dias sobre a vacatura e sem que tenha sido publicitado o obrigatório concurso para o provimento dos cargos (cf. supra §§ *56* a *68*, vd., ainda, no § *7* o ponto 14 da factualidade provada).

78 Relativamente à matéria objeto da presente apreciação, manutenção dos seis dirigentes nomeados em regime de substituição ao abrigo do artigo 27.º do EPD decorridos 90 dias sobre a vacatura e sem que tenha sido publicitado o obrigatório concurso para o provimento dos cargos, nenhuma estação competente informou a Recorrida D1 que aqueles agentes podiam ser mantidos nos cargos dirigentes intermédios para além desse prazo sem que tivessem sido publicados os avisos dos concursos públicos para o recrutamento de pessoas para cada um dos cargos dirigentes, plano em que a inércia de órgão competente para fazer cessar o exercício do cargo colidiu com o regime estabelecido nas disposições conjugadas do artigo 27.º, n.º 3, e do artigo 21.º, n.º 2, do EPD (analisado supra nos §§ *51* a *55* do presente aresto).

79 Ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se subsidiariamente o disposto nos títulos I e II da Parte Geral do Código Penal (CP), nomeadamente, a norma do

artigo 10.º, n.º 1, do CP, i.e., quando um tipo legal compreende um certo resultado o facto punível compreende também a omissão da ação adequada a evitá-lo.

80 As infrações previstas nas alíneas *b)* e *l)* do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC não podem ser qualificadas como «omissões puras» porque as normas legais não têm pressuposta exclusivamente uma conduta negativa, de *non facere*, antes admitem duas formas de realização típica, por ação e omissão.

81 A solução normativa do atual Direito Português em matéria de formas de realização típica de infrações penais e financeiras tem na base uma dogmática que reconhece a diversidade estrutural entre ação e omissão repercutida em múltiplas dimensões epistemológico-jurídicas conexas com a teoria geral da infração.

82 Na economia do Acórdão importa apenas sublinhar que a imputação objetiva de infrações omissivas impróprias compreende uma rede de especialidades e, consequentemente, maior complexidade por confronto com as infrações por ação.

83 A apreciação da conduta de um específico agente como reportada a eventual infração por ação ou omissão exige a respetiva compreensão normativa em detrimento de estritas captações naturalistas da realidade fáctica em causa.

84 A responsabilização por ilícitos por omissão depende de se comprovar que sobre o concreto agente recaía um dever jurídico que pessoalmente o obrigasse a evitar o resultado por força das suas responsabilidades de ação em determinada(s) etapa(s) do processo causal (artigo 10.º, n.º 2, do CP).

85 No caso *sub judice*, a violação do estatuído na norma extraída da conjugação dos artigos 21.º, n.º 2, e 27.º, n.º 3, do EPD ocorreu na medida em que não foram praticados nem promovidos os atos necessários para fazer cessar o exercício dos seis cargos dirigentes em regime de substituição para além do prazo perentório de 90 dias.

86 Embora a Lei das Autarquias Locais (LAL) aprovada pela Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, subsista como sede normativa do regime sobre constituição, composição e organização dos órgãos das autarquias locais (por força do disposto no artigo 6.º, n.º 3 do RJALEI), as competências da Câmara Municipal são atualmente reguladas no regime jurídico das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RJALEI) aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e em particular pelo artigo 35.º do RJALEI.

87 Compete, nomeadamente, ao Presidente da Câmara Municipal «decidir todos os assuntos relacionados com a gestão e direção dos recursos humanos afetos aos serviços municipais»

(artigo 35.º, n.º 2, alínea *a)*, do RJALEI), competência, aliás, expressamente invocada para o ato de nomeação dos seis dirigentes.

88 A omissão do ato devido, fazer cessar o exercício dos cargos dirigentes decorrido o prazo perentório de 90 dias, além de compreender a violação de norma legal sobre pessoal dirigente também foi determinante dos pagamentos inerentes às contraprestações pelo exercício desses cargos.

89 Desta forma, a Demandada D1, enquanto Presidente da Câmara, preencheu, na forma continuada, uma infração financeira sancionatória prevista no artigo 65.º, n.º 1, alíneas *b)* e *l)*, da LOPTC por violação dos artigos 21.º, n.º 2, e 27.º, n.º 3, do EPD, atentas, ainda, as disposições conjugadas dos artigos 61.º, n.ºs 1 e 2, 67.º, n.ºs 3 e 4, da LOPTC, do artigo 80.º-A, n.º 1, do RFALEI (*a contrario sensu*), do artigo 10.º, n.ºs 1 e 2, do CP e do artigo 35.º, n.º 2, alínea *a)*, do RJALEI.

90 Relativamente à sanção concreta, a infração praticada por D1 reportou-se a violação na forma continuada dos seus deveres funcionais nucleares de respeito da legalidade que se apresenta insuscetível de ser qualificada como situada no limiar de uma «quase ausência de culpa» (cf. Acórdãos n.ºs 13/2019-19.SET-3ªS/PL, 18/2019-12-DEZ-3ªS/PL e 43/2020-27.OUT-3ªS/PL), pelo que, não pode ser enquadrada na categoria «culpa diminuta» prevista no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC como condição necessária para a eventual dispensa de multa.

91 Desta forma, o preenchimento continuado de uma infração subsumível às alíneas *b)* e *l)* do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC por parte de D1 ocorreu no quadro de uma atuação negligente, ainda que inconsciente, foi culposo e merece censura e na medida em que o Demandante e ora Recorrente pediu a respetiva condenação no montante mínimo da multa aplicável tal pretensão merece procedência atentas as disposições conjugadas dos artigos 65.º, n.ºs 2 e 5, 67.º, n.ºs 2 e 3, este último em conjugação com o artigo 61.º, n.ºs 1, 2 e 5, da LOPTC e, ainda, os números 7 e 8 do artigo 65.º *a contrario sensu*.

92 Em conclusão, a Recorrida D1 deve ser condenada numa pena de multa de 25 UC por uma infração financeira sancionatória continuada, ao abrigo do complexo normativo constituídos pelas disposições conjugadas dos artigos 61.º, n.ºs 1 e 2, 65.º, n.º 1, alíneas *b)* e *l)*, 67.º, n.ºs 3 e 4, da LOPTC, 21.º, n.º 1, e 27.º, n.º 3, do EPD, 80.º-A, n.º 1, do RFALEI, 10.º, n.ºs 1 e 2, 13.º e 15.º, alínea *b)*, do CP e 35.º, n.º 2, alínea *a)*, do RJALEI.

II.4.4.4 Eventual responsabilidade financeira sancionatória de D2

93 No caso do Recorrido D2, tendo presente o regime normativo ressalta, desde logo, que a conduta de D2 constante do objeto do processo se reporta exclusivamente à autorização de ordens de pagamento (cf. ponto 11 da factualidade provada) — a imputação que visou D2 não se reportava à nomeação dos dirigentes e respetiva manutenção, matéria que não integrava a sua competência (nem estava em temos fácticos sob o seu domínio funcional).

94 Importa, ainda, sublinhar que os juízos jurídicos constantes da factualidade provada (nomeadamente, a qualificação de despesa como «ilegal» no ponto 12) se devem considerar como irrelevantes para efeito do julgamento sobre a matéria de direito que integra o objeto processual o qual deve ser empreendido pelo tribunal *ad quem* com respeito do direito das partes ao contraditório relativamente a todas as questões jurídicas relevantes devidamente suscitadas nesta instância.

95 Por outro lado, dos enunciados dos pontos 10 e 11 da factualidade provada apenas se pode retirar os valores de pagamento e que foi D2 quem assinou as respetivas ordens sem ser possível extrair nenhum outro elemento sobre o teor desses documentos (nomeadamente eventual intervenção de outros agentes nos atos de pagamento).

96 Como já se referiu acima, a apreciação da conduta de um específico agente como reportada a eventual infração por ação ou omissão exige a respetiva compreensão normativa em detrimento de estritas captações naturalistas da realidade fáctica em causa.

97 No caso *sub judice*, o resultado censurado imputado à conduta de D2:

97.1 Não se reporta a pagamentos juridicamente indevidos por falta de contraprestação;

97.2 Nem a pagamentos indevidos por inexistência de uma fonte jurídica;

97.3 Nem a pagamentos tingidos por uma mácula adveniente de uma precedente nomeação ou outro ato afetado por um vício na respetiva formação sancionado como nulidade (atenta a apreciação empreendida supra nos §§ *47* a *50*).

98 Com efeito, a mácula dos pagamentos autorizados por D2 deriva apenas de os mesmos terem origem em prestação laboral reportada a um vínculo que um terceiro titular da competência para o efeito (D1) devia ter feito cessar a partir de 31-5-2018 (supra §§ *51* a *87*).

99 Relativamente à ação de pagamento, no artigo 15 do RI foi invocada a alínea d) do ponto 2.3.4.2 do anexo ao POCAL, preceito cuja menção, contudo, foi omitida no recurso.

100 A alínea d) do ponto 2.3.4.2 do anexo ao Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, prescreve que «na execução

do orçamento das autarquias locais devem ser respeitados os seguintes princípios e regras: [...] as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respetivamente».

101 Relativamente à ação de pagamento importa, ainda, ter presente as regras de Direito Financeiro, estabelecidas no ponto 12.2.5 do anexo ao POCAL, em particular a prescrição de que as ordens de pagamento devem compreender a assinatura do funcionário que preenche a ordem de pagamento, do que a confere, do tesoureiro e do presidente do órgão executivo (norma que deve ser conjugada, nomeadamente, com os pontos 2.8.2.3, 7.6, 11.3 e 12.2.7 desse anexo).

102 Nesse quadro, a responsabilidade de membro do órgão executivo quanto a violações de regras de Direito Financeiro na assinatura de ordens de pagamento pode decorrer:

102.1 De eventual conduta (por ação ou omissão) ilícita determinante no processo causal que culmina na ordem de pagamento (matéria que, como se viu, envolve apenas D1);

102.2 De falta de atenção aos requisitos formais da ordem de pagamento, por exemplo, das intervenções prévias do funcionário que a preencheu, do que a verificou ou do tesoureiro.

102.3 Do conhecimento pelo autorizante de algum motivo substancial impeditivo do pagamento (*v.g.*, falta de prestação da contrapartida prévia nos termos do ato ou contrato, nulidade do contrato ou falta de condição de eficácia financeira de contrato nos casos em que o pagamento não se reporte a uma concreta contraprestação).

103 No caso *sub judice*, a factualidade provada não permite formar um juízo positivo sobre um vício que afetasse a conduta de D2 em termos de assinatura de ordem de pagamento e as condutas por omissão que determinaram o pagamento são apenas imputáveis a um agente, D1, pois a factualidade alegada e provada não permite concluir que existisse algum vício formal a afetar alguma das ordens de pagamento assinadas por D2, nem que existisse algum vício substancial, além da indevida manutenção da nomeação para exercício do cargo dirigente, nos pagamentos objeto das referidas ordens de pagamento.

104 Relativamente à ausência de vício substancial no pagamento, a factualidade provada não legitima um juízo jurídico no sentido de que os pagamentos fossem indevidos o que, sublinhe-se, constitui uma dimensão distinta da eventual violação de normas de Direito Financeiro.

105 Por outro lado, o n.º 2 do artigo 61.º («a responsabilidade prevista no número anterior recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º

do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933»[21]) em conjugação com o n.º 3 do artigo 67.º da LOPTC sempre imporia, ainda que se verificasse uma conduta ilícita quanto a violações de regras formais do Direito Financeiro, a ponderação da admissibilidade da responsabilização infracional de D2 enquanto autarca pela assinatura de OP, preenchidas e verificadas por serviços da autarquia de acordo com procedimento legalmente estabelecido.

106 Plano em que a factualidade aprovada não permite concluir que na assinatura das ordens de pagamento, o Demandado D2 tivesse omitido a audição da *estação competente* sobre a verificação dos requisitos em termos de Direito Financeiro para autorizar o pagamento.

107 Desta forma, tendo presente o estabelecido no artigo 61.º, n.º 2, da LOPTC em conjugação com os artigos 61.º, n.º 1 e 65.º, n.º 1, alínea *b)*, da LOPTC não se poderia concluir que D2 enquanto titular de órgão autárquico preencheu a forma vinculada para os ilícitos financeiros atualmente estabelecida na legislação aplicável a autarcas em matéria de infrações financeiras sancionatória, atentas, ainda, as normas dos artigos 67.º, n.ºs 3 e 4, da LOPTC, o artigo 80.º-A, n.ºs 1 e 2, do RFALEI e o artigo 2.º, n.º 4, do CP.

108 Em conclusão, embora com fundamentos distintos da Sentença recorrida, o D2 não pode ser considerado responsável por qualquer infração financeira sancionatória e o recurso interposto pelo Demandante na parte em que visou esse Demandado deve ser julgado totalmente improcedente.

II.4.5 Julgamento sobre a procedência dos recursos e os emolumentos

109 Em síntese, o recurso interposto pelo Demandante:

109.1 Na parte em que visa a Demandada D1 deve ser julgado procedente, condenando-se, consequentemente, a Demandada D1 numa pena de multa de 25 UC;

[21] Redação introduzida pelo artigo 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro. A versão anterior era a seguinte: «A responsabilidade prevista no número anterior recai sobre os membros do Governo nos termos e condições fixados para a responsabilidade civil e criminal no artigo 36.º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933». O artigo 6.º do Decreto n.º 22257 prescrevia o seguinte: «São civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado: 1.º Os Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente; 2.º Todas as entidades subordinadas à fiscalização do Tribunal de Contas, quando não tenham sido cumpridos os preceitos legais; 3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei».

109.2 Na parte em que visa o Demandado D2 deve ser julgado totalmente improcedente, mantendo-se, consequentemente, a absolvição do Demandado D2.

110 Por último, relativamente a emolumentos:

110.1 A Demandada D1 deve ser condenada no montante de 15% da multa aplicada ao abrigo do artigo 14.º, n.ºs 1 e 2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (RJETC);

110.2 O Recorrente, apesar da parcial improcedência do recurso, não é condenado em emolumentos por força da isenção legal de que o MP beneficia, atento o disposto nos artigos 16.º, n.º 2, e 20.º do RJETC.

III. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

1) **Julgar parcialmente procedente o recurso interposto pelo Ministério Público na parte relativa a D1 e condenar essa Demandada por uma infração financeira continuada numa pena de multa de 25 (vinte e cinco) unidades de conta processual ou UC (supra § *92*);**
2) **Julgar improcedente o recurso interposto pelo Ministério Público na parte relativa a D2 e manter a respetiva absolvição (supra § *108*);**
3) **Condenar D1 no pagamento de emolumentos no montante de 15% da multa aplicada.**

*

Registe e notifique. DN.

Lisboa, 10 de abril de 2024.

Os Juízes Conselheiros,

_____

Paulo Dá Mesquita – Relator

_____

António Francisco Martins (com voto de vencido, quanto a um dos fundamentos do acórdão)

_____

Cristina Flora (com declaração de voto anexa)

Voto a decisão, mas não a fundamentação do acórdão respeitante ao ponto II.4.3. no qual se entende que "...a nomeação para cargo dirigente em *regime de substituição* com fundamento na *vacatura de lugar* tem de ser feita cessar se no prazo de 90 dias da vacatura não tiver sido publicitado o procedimento concursal tendente ao recrutamento de titular pela forma legalmente imposta" – sublinhado nosso - v. parágrafo 53.3. Entendo que esta interpretação não tem respaldo na letra do disposto no n.º 3, do art. 27.º do EPD, senão, vejamos.

O n.º 3, do art. 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Central, Regional e Local (EPD) dispõe o seguinte: "A substituição cessa (...) passados 90 dias sobre a data da vacatura do lugar, *salvo se estiver em curso procedimento tendente à designação de novo titular.*

Nos termos do disposto do art.º 20.º, n.º 1 do EPD o recrutamento dos titulares dos cargos de direção intermédia efetua-se por *procedimento concursal.*

Importa ainda atender ao disposto no art. 1.º do CPA "Entende-se por procedimento administrativo a sucessão ordenada de atos e formalidades relativos à formação, manifestação e execução da vontade dos órgãos da Administração Pública."

Da conjugação dos preceitos legais *supra*, resulta que o *procedimento tendente à designação de novo titular* dos cargos de direção intermédia efetua-se por procedimento concursal, o qual se desenrola através de uma sucessão ordenada de atos e formalidades. Deste modo, o procedimento concursal inicia-se quando for *praticado* o primeiro ato ou a primeira formalidade do procedimento, e não com a sua *publicitação*.

Acresce que, para obstar à cessação da substituição no prazo de 90 dias sobre a data da vacatura do lugar, é necessário, mas não suficiente, que o procedimento se tenha iniciado dentro daquele prazo, pois a lei determina expressamente que o procedimento concursal deve estar *em curso,* ou seja, o legislador pretendeu que os atos e formalidades do procedimento se desenrolassem de forma contínua e ininterrupta. Este entendimento é corroborado pelo regime de urgência que caracteriza o procedimento concursal (art. 21.º, n.º 13.º do EPD). É manifesto que o legislador não pretendeu eternizar o exercício de funções de cargos dirigentes em regime de substituição, o que facilmente seria conseguido se simplesmente entendêssemos que iniciado o procedimento concursal este estaria em curso.

Portanto, e em síntese, entendo que o art. 27.º, n.º 3, do EPD deve ser interpretado no sentido de que para obstar à cessação do exercício de cargos dirigentes em regime de substituição é necessário, cumulativamente que: i) se inicie um procedimento concursal no prazo de 90 dias a contar da data da vacatura do lugar; ii) que os atos e formalidades do procedimento concursal se desenrolem de forma sucessiva, contínua e ininterrupta, sem paragens injustificadas, dada a sua natureza de *procedimento urgente*.

In casu, resulta da matéria de facto que o procedimento concursal iniciou-se com o ato praticado pela CMM de 19/04/2018 que aprovou a abertura de seis procedimentos concursais (cf. ponto 7 da matéria de facto) pelo que, importa notar que nessa data ainda não se havia completado o prazo de 90 dias previsto no art. 27.º, n.º 3, do EPD.

Sucede que, também resulta da matéria de facto que entre 24/04/2019 a 01/08/2019 que não foram praticados outros atos no procedimento concursal, ou seja, apesar do procedimento ter sido iniciado dentro do prazo legal, esteve parado mais de três meses sem qualquer justificação ponderosa, apenas retomando o seu curso em 17/09/2019 com a publicação no Diário da República (cf. ponto 8 e 9 da matéria de facto), e assim sendo, com este fundamento, entendo

que o procedimento não esteva *em curso*, tendo sido violado o disposto no n.º 3, do art. 27.º do EPE.

Concluindo, apesar de o procedimento concursal se ter iniciado dentro do prazo de 90 dias previsto no art. 27.º, n.º 3, do EPD, não se poderá dar como preenchido o pressuposto legal *"estiver em curso procedimento"*, quando analisados os sucessivos atos e formalidades que o compõem concluirmos que não se desenrolaram de forma sucessiva, contínua e ininterrupta, sem paragens injustificadas, o que se impunha, considerando que se trata de um procedimento urgente (art. 21.º, n.º 13, do EPD).

A Juíza Conselheira

Cristina Flora

*

RO n.º 2/2024

Subscrevo a decisão do acórdão.
Voto no entanto vencido, nos termos e ao abrigo do disposto no artigo 663.º, n.º 1, do CPC, quanto à conclusão que fez vencimento sobre um dos fundamentos do acórdão, a questão da "legalidade da nomeação em regime de substituição para cargos de direção intermédia que nunca tinham sido providos" (cf. §§ 47 a 50 do acórdão).
Pese embora a devida ponderação dos argumentos constantes da tese que fez vencimento, continuo a estar convicto de que a correta interpretação do n.º 1 do artigo 27.º da Lei n.º 2/2004, de 15.01 é a que subscrevi na sentença n.º 17/2023, datada de 26.06.2023, proferida no processo n.º 4/2023-JRF-3.ª Seção, deste Tribunal, no sentido de que a substituição aí prevista é restrita a situações de cargos vagos depois de um titular nomeado ter exercido as respetivas funções, não abrangendo cargos vagos que nunca foram ocupados, precisamente pelas razões aí expostas.
Nesta medida, entendo que a apurada conduta da demandada D1, ora Recorrente, de designar, por despacho de 01.02.2018, seis trabalhadores para cargos dirigentes, em regime de substituição, não era legalmente admissível, à luz do citado artigo 27.º, n.º 1, da Lei n.º 2/2004, consubstanciando tal conduta, desde logo, o preenchimento da previsão objetiva da infração financeira sancionatória prevista no artigo 65.º, n.º 1, al. l), 2.ª parte, da LOPTC.

*

Lisboa, 10 de abril de 2024

O Juiz Conselheiro

(António Martins)