ACÓRDÃO Nº

07 | 2025

TRIBUNAL DE CONTAS

Secção – 3.ª Secção
Data: 26/02/2025
RO n.º 01/2025-3.ª Secção
Processo JRF n.º 27/2024-3.ªS

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

SUMÁRIO

1 A norma do n.º 2 do artigo 412.º do Código de Processo Civil reporta-se ao «conhecimento» do tribunal de julgamento «por virtude do exercício das suas funções», i.e., em processo de primeira instância de efetivação de responsabilidades financeiras o juiz singular enquadrado num sistema probatório em que esse órgão jurisdicional independente é inconfundível com outros órgãos do TdC.

2 O demandante tem a faculdade de redução do pedido de condenação em multa formulado no requerimento inicial (RI), o que constitui uma desistência parcial que quando exercida opera como *ato unilateral não receptício*.

3 A defesa pelo Demandante em sede de alegações orais da atenuação especial da multa e/ou fatores atendíveis para efeitos da medida concreta constitui apenas um contributo argumentativo que não condiciona a livre apreciação jurídica do tribunal dentro dos limites do pedido formulado no RI e ao abrigo do artigo 5.º, n.º 3, do CPC.

4 A nomeação do coordenador municipal de proteção civil (CMPC) no respeito dos requisitos estabelecidos no artigo 14.º-A, n.º 4, da Lei n.º 65/2007 integra a competência própria do presidente da câmara municipal que não carece de se socorrer de parecer prévio sobre a questão da legalidade da nomeação da pessoa por si escolhida para aquele cargo.

5 Quando o presidente da câmara municipal não consultou previamente qualquer *estação competente* e não foi informado por *estação competente* que a conduta por ele levada a cabo era conforme a legalidade, deve ser imputada objetivamente ao autarca a responsabilidade financeira sancionatória decorrente do ato de nomeação como CMPC de pessoa que não tinha habilitações literárias exigidas para o cargo e subsequentes atos de pagamento de remunerações.

6 No quadro da fiscalização concreta da constitucionalidade, o julgamento sobre eventual inconstitucionalidade não incide sobre apreciações abstratas ou hipotéticas, mas sobre concretas normas aplicadas.

ACÓRDÃO N.º

07 | 2025

TRIBUNAL DE CONTAS

Secção – 3.ª Secção
Data: 26/02/2025
RO n.º 01/2025-3.ª Secção
Processo JRF n.º 27/2024-3.ªS

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

TRANSITADO EM JULGADO

Sentença nº 43/2024 - 3.ª Secção, de 2024/06/20

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

I. Relatório

1 O Demandado AA interpôs *recurso ordinário* da Sentença n.º 43/2024 que julgou procedente a ação proposta pelo Ministério Público (MP) e condenou esse Demandado «pela prática de uma infração financeira de natureza sancionatória, negligente, p. e p. no art.º 65º, nº 1, al. b), segunda parte (violação de normas sobre assunção de despesas publicas) e alínea l), segunda parte (violação de normas sobre admissão de pessoal), na multa de 25 (vinte e cinco) UC».

2 O Recorrente formulou alegações que culminam nas seguintes conclusões:

«IV.A. Enquadramento

A. Através da Sentença recorrida o ora Recorrente foi condenado «pela prática de uma infração financeira de natureza sancionatória, negligente, p. e p. no art.º 65º, nº 1, al. b), segunda parte (violação de normas sobre assunção de despesas públicas) e alínea l), segunda parte (violação de normas sobre admissão de pessoal), na multa de 25 (vinte e cinco) UC».

B. Em causa está, recorde-se, em síntese, o Despacho n.º 21/2019, de 15 de abril de 2019, ato através do qual o ora Recorrente procedeu à designação de «BB, para o cargo de Coordenadora Municipal de Proteção Civil», em alegada inobservância do n.º 4 do artigo 14º-A da Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro, na redação conferida pelo Decreto-Lei L n.º 44/20019, de 1 de abril.

C. O Demandado e Recorrente pugnou, na sua contestação, pela improcedência da posição sufragada pelo Ministério Público ou, quando assim não se entendesse, pela dispensa da aplicação da sanção, nos termos do artigo 65.º, n.º 8, da LOPTC ou, quando assim não se entendesse, pela especial atenuação da sanção, nos termos do artigo 65.º, n.º 7, da LPOTC.

D. Nas alegações finais o Ministério Público pediu a atenuação especial da sanção, tendo em conta o grau culpa do Demandado e Recorrente (cf. 01:03:06 da gravação), entendeu o Tribunal julgar procedente o pedido formulado pelo Ministério Público no articulado inicial.

E. O Tribunal decidiu diferentemente, sancionando nos termos propostos pelo Ministério Público no seu articulado inicial.

F. Verifica-se, porém, que a Sentença recorrida padece, salvo o devido respeito, de relevantíssimos erros de julgamento, quer de facto, quer de direito, que a enfermam, não podendo, por isso, deixar de ser revogada e substituída por outra, que decida pela improcedência da posição sufragada pelo Ministério Público ou, quando assim não se entenda, pela dispensa da aplicação da sanção, nos termos do artigo 65.º, n.º 8, da LOPTC ou, quando assim não se entenda, pela especial atenuação da sanção, nos termos do artigo 65.º, n.º 7, da LPOTC.

Vejamos

IV.B. Recurso sobre a matéria de facto

A improcedência da pretensão do Ministério Público decorrente da falta de alegação de factos para imputação subjetiva

G. O Ministério Público prescindiu, no seu Requerimento Inicial, de alegar factos constitutivos da culpa do Demandado, ora Recorrente, limitando-se a afirmações meramente conclusivas, de direito, segundo a qual este teria culpa porque teriam violado a lei e tinham o dever de não o fazer.

H. Os factos constitutivos da culpa são factos essenciais.

I. Os factos constitutivos da culpa não são factos instrumentais; se nada foi alegado também não são factos complementares dos que foram alegados e também não são, obviamente, factos notórios.

J. O que significa que, para serem considerados pelo Tribunal, tais factos teriam de ter sido alegados pelo Ministério Público.

K. Não o tendo sido, não poderia nunca o Tribunal a quo concluir pela existência de factos constitutivos de culpa do Recorrente não poderia, em consequência, concluir pela existência de uma infração financeira.

L. Tendo a Sentença recorrida decidido em sentido diverso, entendendo que houve culpa (mesmo sem factos no Requerimento Inicial do Ministério Público), incorre em erro de julgamento.

Caso assim não se entenda,

Sem conceder,

Os factos de conhecimento funcional

M. Saber se o Demandado e Recorrente foi, ou não, no passado, alvo de censura no plano da responsabilidade financeira é um facto de conhecimento funcional, que, nos termos do artigo 412.º, n.º 2, do CPC, não carece de alegação ou prova.

N. O que significa que o Tribunal de Contas não pode dar o facto como não provado, com fundamento em uma testemunha ter manifestado dúvidas quanto a ele.

O. Isto significa que o Tribunal de Contas sabe – e não pode deixar de saber – que o Demandado e Recorrente nunca antes foi sancionado no plano da responsabilidade financeira

P. Ao atuar como atuou, o Tribunal incorreu em erro de julgamento.

A prova produzida e o julgamento de facto

Q. O Tribunal apresenta um julgamento de facto que não reflete adequadamente a prova produzida em julgamento.

R. A prova produzida é inequívoca no sentido de a decisão de nomeação em causa nos presentes autos ter sido instruída pelos serviços da Câmara Municipal de Cascais.

S. O que significa que um correto julgamento de facto nunca permitira concluir (como conclui o Tribunal) que: a decisão do Demandado e Recorrente que dá origem aos presentes autos foi «uma decisão pessoal que comunicou aos serviços, os quais se limitaram a datilografar o despacho de nomeação» (cf. p. 7 da Sentença)

T. Esse aspeto é determinante no julgamento levado a cabo pelo Tribunal (como se viu na síntese apresentada acima) e, por conseguinte, um correto julgamento de facto conduziria (e deve conduzir) à devida decisão de absolvição.

U. Tendo em conta a prova produzida, o julgamento sobre a matéria de facto deve, assim, ser modificado nos termos seguintes:
(i) O facto provado 4.8. deve ser modificado e passar a ter a seguinte redação: «na nota curricular anexa ao Despacho n.º 21/2019, de 15.4.2019, subscrito pelo demandado, na formação académica da designada BB, consta, além do mais, "Graduação Executiva em Gestão e Planejamento Ambiental-Estácio de Sá, conclusão em 2008", um mestrado profissional em defesa e segurança civil ministrado pela Universidade Federal Fluminense e a frequência de frequentar Mestrado em Riscos e Proteção Civil, ministrado pelo ISEC Lisboa - Instituto Superior de Educação e Ciências (...)».
(ii) O facto não provado 7.1. deve ser dado como provado, sendo, consequentemente, aditado ao rol de factos provados, constituindo um novo facto provado 5.18. (com consequente renumeração dos demais) com a seguinte redação:
«5.18. A decisão de nomeação de BB para o cargo de CMPC foi devidamente instruída pelos serviços da CMC, que procederam às verificações relacionadas com o preenchimento dos requisitos relevantes e tiveram as respetivas qualificações e competências por adequadas ao exercício das funções de CMPC e integralmente cumpridoras do quadro legal aplicável, o que transmitiram ao demandado»
(iii) O facto não provado 7.3. deve ser dado como provado, sendo, consequentemente, aditado ao rol de factos provados, constituindo um novo facto provado 5.19 com a seguinte redação:
"5.19. A Nomeada desempenhou com mérito as funções que lhe estavam atribuídas de CMPC»
(iv) Por ser de conhecimento funcional, o facto não provado 7.2. deve ser dado como provado, sendo, consequentemente, aditado ao rol de factos provados, constituindo um novo facto provado 5.23. (com consequente renumeração dos demais) com a seguinte redação:
"5.23. Durante os 19 anos de mandatos exercidos pelo demandado como vereador, vice-presidente e Presidente da CMC, e após inúmeras auditorias, investigações e inspeções e sindicâncias executadas pelas mais diversas entidades em relação às mais diversas matérias, nunca o demandado foi objeto de censura no plano da responsabilidade financeira."
(v) Como consequência das modificações enunciadas nos números anteriores, os factos provados n.ºs 4.7., e 4. 9. devem ser dados como não provados (pelo menos na redação atual).
IV.C. Recurso sobre a matéria de direito
O não preenchimento do elemento objetivo do tipo
V. Para os efeitos exigidos pela lei, ao eventual nomeado apenas é exigível licenciatura, não resultando da mesma que a licenciatura ali referida tenha de ter necessário reconhecimento nas universidades portuguesas.
W. Aquilo que é requerido pela norma que suscita o processo de responsabilidade financeira sancionatória sob recurso é a necessidade de "licenciatura e experiência funcional adequadas ao exercício daquelas funções" de coordenador municipal de proteção civil.
X. O diploma em causa (i) nem específica que tipo de licenciatura é necessária, (ii) nem qual é a experiência funcional que deve ser atendida, relegando ambos os critérios para um juízo de ponderação da entidade responsável pela nomeação, a qual se deve bitolar pela ponderação adequada, quer do grau académico, quer da experiência funcional.
Y. Para efeitos da observância do disposto no n.º 4 do art.º 14º-A da Lei n.º 65/2007, de 12/11, na redação conferida pelo DL n.º 44/20019, de 01/04, por licenciatura não poderá deixar de se entender a titularidade de um determinado grau (superior), atribuído por uma IES.
Z. É essa, de resto, a interpretação que se faz segundo uma metodologia hermenêutica que, tendo em conta todos os elementos de interpretação da lei, lhe permite determinar o

adequado sentido normativo, o qual se cristalizada na necessidade de detenção de um curso superior apropriado por parte dos putativos nomeados, mais concretamente um correspondente pelo menos ao 1.º grau suscetível de atribuição por uma IES, seja ela nacional ou internacional.

AA. À data da prática do ato, a Nomeada encontrava-se a frequentar Mestrado em Riscos e Proteção Civil, ministrado pelo ISEC Lisboa - Instituto Superior de Educação e Ciências, IES Portuguesa, o que sempre presumirá algum nível de reconhecimento formal da formação académica da Nomeada, nos termos das exigências estabelecidas pelo artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de Março, na sua redação em vigor.

BB. O Ministério Público e a IGF não deixam, de resto, de reconhecer que a Nomeada "possui uma licenciatura em "Tecnologia em Gestão Ambiental", cf., respetivamente, artigo 5.º do articulado inicial e pág. 5 da Informação n.º 713/2022.

CC. Nos termos do artigo 39.º, n.º 1, do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta, celebrado entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil em Porto Seguro a 22 de abril de 2000 (publicado para ratificação em Diário da República, 1.ª Série-A, n.º 287, de 14 de dezembro de 2000 e ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 79/2000, de 14 de dezembro, publicado em Diário da República, 1.º Série-A, n.º 287, de 14 de dezembro de 2000) "os graus e títulos académicos de ensino superior concedidos por estabelecimentos para tal habilitados por uma das Partes Contratantes em favor dos nacionais de qualquer delas serão reconhecimentos pela outra Parte Contratante".

DD. Nos termos do artigo 41.º do mesmo Tratado, "o reconhecimento será sempre concedido".

EE. Num contexto em que a DGES declara que o título académico apresentado pela Nomeada corresponde a um título de nível superior, atribuído por uma instituição de ensino superior reconhecida pelas autoridades do Brasil, resulta evidente a valia do título académico da Nomeada para o preenchimento do requisito vertido n.º 4 do art.º 14º-A da Lei n.º 65/2007, de 12/11, na redação conferida pelo DL n.º 44/20019, de 01/04.

FF. Ou, pelo menos, resulta evidente que o título académico da Nomeada oferecia, materialmente, as garantias que justificarão a exigência vertida no n.º 4 do art.º 14º-A da Lei n.º 65/2007, de 12/11, na redação conferida pelo DL n.º 44/20019, de 01/04 aqui em crise, i.e., a titularidade de uma licenciatura.

GG. Não se tendo, pelo exposto, colocado em risco o bem jurídico que a norma pretende acautelar que se prende com os concretos conhecimentos que o titular do cargo de coordenador da proteção civil municipal deve possuir, i.e., conhecimentos de nível superior.

HH. Pelo que, não tendo existido qualquer nomeação indevida, não existiu qualquer ilicitude, não existindo qualquer fundamento de responsabilidade financeira sancionatória nos termos sufragados na Sentença.

O não preenchimento do tipo subjetivo

II. Nos termos do n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC, aplicável aos casos de responsabilidade sancionatória *ex vi* n.º 3 do artigo 67.º do mesmo diploma, "a responsabilidade [...] só ocorre se a ação for praticada com culpa".

JJ. Partindo dos factos que se podem considerar provados, não poderia a Sentença Recorrida concluir pela culpa do ora Recorrente, pelo que deve ser revogada, pelo contrário.

KK. Não ficou provado nenhum facto relevante que possa consubstanciar a existência de culpa; pelo contrário.

LL. A Sentença considera que houve culpa porque o Recorrente violou a lei e não devia ter violado; o juízo de censura feito sobre o Recorrente nestes termos é um juízo ilegal, uma vez que a lei se refere a uma culpa concreta.

MM. Ficou provado, conforme resulta do capítulo destas alegações relativo aos factos, (vide ponto II, alínea c)) destas alegações que os serviços informaram o Recorrente de que

a então Nomeada possuía os requisitos para poder ser nomeada, mais concretamente o requisito licenciatura.

NN. Nenhuma razão existe para – e não configura a violação de qualquer dever de cuidado – que o Demandando e Recorrente não tenha confiança nos serviços que lhe prestam assessoria jurídico-administrativa.

OO. Dito de outro modo, não é expectável nem censurável que o Recorrente, e após confirmação pelos serviços de que todos os requisitos se encontravam preenchidos, não tenha feito um juízo severamente crítico, por mais simples que fosse, para validar o preenchimento dos requisitos então verificados pelos serviços.

PP. Verifica-se a exclusão da responsabilidade financeira do recorrente nos termos do n.º 1 do Artigo 80.º-A da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação em vigor, que qui desde já se alega, devendo a Sentença sob recurso ser revista em conformidade.

QQ. Do exposto decorre que:

(i) Não é censurável que o Recorrente, que não é jurista, tenha considerado como boa e válida a possibilidade de nomeação enunciada pelos respetivos serviços jurídico-administrativos do Município de Cascais;

(ii) Não era exigível ao Recorrente que verificasse se o conjunto de diplomas conferentes de grau de nível superior que a Nomeada detém haviam de ser reconhecidos por uma IES portuguesa, sendo perfeitamente razoável que tenham decidido com base nas propostas e informações dos serviços.

RR. Conclui-se no sentido da inexistência de culpa (o mesmo é dizer, de qualquer tipo de título de imputação subjetiva), pelo que deve o Recorrente ser absolvido da infração que lhe é imputada.

Inconstitucionalidade por violação do princípio da culpa

SS. Como já referido, a ser condenado nos termos peticionados pelo Ministério Público, com base no artigo 65.º da LOPTC, estaria a ser aplicada uma disposição legal – em concreto, o n.º 5 do artigo 61.º, aplicável à responsabilidade sancionatória *ex vi* n.º 3 do artigo 67.º, e o artigo 64.º, todos da LOPTC – com base numa interpretação claramente violadora do princípio da culpa, estendido a um processo sancionatório como o presente.

TT. Uma vez que o Ministério Público não alegou qualquer facto em que se pudesse sustentar um juízo de culpa do Demandado a decisão do Tribunal na Sentença recorrida corresponde uma imputação de culpa assente, pura e simplesmente, na qualidade de presidente de câmara municipal do demandado.

UU. No limite, trata-se de uma culpa presumida, resultante da mera função desempenhada pelo ora Recorrente, que não se encontra prevista e que viola os princípios a aplicar aos processos sancionatórios, já que, quando muito, as funções desempenhadas podem servir para, de forma fundamentada, avaliar o grau de culpa, mas nunca para fundar a própria culpa.

VV. O Tribunal reconduziu o juízo de censura sobre a atuação do Recorrente unicamente à função por estes desempenhada, sendo que não foram provados (nem sequer alegados) quaisquer factos que, em concreto, sustentassem a inobservância de um dever de cuidado.

WW. As normas contidas no n.º 5 do artigo 61.º (aplicável *ex vi* n.º 3 do artigo 67.º) e no artigo 64.º da LOPTC interpretadas no sentido em que a Sentença recorrida as interpretou e aplicou, são inconstitucionais, por violação do princípio da culpa, ínsito da Constituição, designadamente nos seus artigos 1.º e 27.º, n.º 1.

A não aplicação ou atenuação especial das multas

XX. Admitindo, sem conceder que se mantenha o juízo quanto à culpa, deve reconhecer-se que a mesma é diminuta, pelo que deve ser dispensada a aplicação da multa ao Recorrente nos termos do disposto no n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC, ou, se assim se não entender, deve ser a mesma especialmente atenuada, nos termos do n.º 7 do mesmo artigo do artigo 65.º da LOPTC, por se verificarem todas as circunstâncias que o permitem.

Nestes termos, deve a Sentença recorrida ser revogada e substituída por outra que:
(i) Absolva o Recorrente;
Caso assim não se entenda,
(ii) Dispense a aplicação de sanção, nos termos do artigo 65.º, n.º 8, da LOPTC;
Caso assim não se entenda,
(iii) Atenue especialmente a sanção, nos termos do n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC.»

3 Na fase processual de recurso:

3.1 O MP emitiu pronúncia, ao abrigo do artigo 99.º, n.º 1, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) tendo, depois de apreciar as pretensões do Recorrente, concluído «que o recurso apresentado não merece provimento, devendo manter-se a sentença recorrida».

3.2 O Recorrente foi notificado da pronúncia do MP.

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.

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 na Sentença recorrida 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 julgados provados pela sentença recorrida (cf. artigo 663.º, n.º 6, do CPC):

«4. Do requerimento inicial e da discussão da causa:
4.1. 4.1. Os presentes autos são decorrentes do Relatório/Informação n.º 713/2022, elaborado no Processo n.º º 2020/313/D1/704 da IGF, no âmbito da Auditoria que teve origem em denúncia anónima, auditoria essa na qual, entre o mais, se averiguou a matéria relativa à designação e exercício de funções da CMPC do Município de Cascais, BB.
4.2. O Relatório foi homologado pelos Senhores Secretários de Estado do Orçamento e da Administração Local e Ordenamento do Território, por despachos de 31.08.2023 e 14.09.2023, respetivamente.
4.3. Através do Despacho n.º 21/2019, de 15.04.2019, proferido pelo Presidente da CMC, ora demandado, foi designada BB, para o cargo de CMPC.
4.4. A designada possuía, à data, "Curso Superior de Tecnologia em Gestão Ambiental", obtida na Universidade Estácio de Sá, sita no Rio de Janeiro, Brasil, bem como "Mestrado Profissional em Defesa e Segurança Civil", atribuído pela Universidade Federal Fluminense.
4.5. O referido "curso superior", bem como o "mestrado profissional", não haviam sido objeto de reconhecimento em Portugal.
4.6. O Despacho do PCM, de 15/04/2019 deu origem à realização de despesa, pelo menos, no montante apurado de 116.645,41 € (valor calculado com base no total bruto das remunerações auferidas por BB indicado nos recibos de vencimento referentes ao período entre 01/05/2019 - data de início de funções e 31/10/2021), conforme quadro resumo que se segue, constante do anexo 3 ao Relatório:

QUADRO RESUMO

Un: €

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

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

4.7. O demandado, embora ciente do regime legal, não teve o adequado cuidado, quando subscreveu o Despacho n.º 21/2019, de 15.04.2019, da verificação do preenchimento do

requisito, por parte da designada, da titularidade do grau académico exigido pelo n.º 4 do art.º 14º-A da Lei n.º 65/2007, de 12/11, na redação conferida pelo DL n.º 44/2019, de 01/04, ou seja, uma "licenciatura" adequada ao exercício das funções de CMPC.
4.8. Na nota curricular anexa ao Despacho n.º 21/2019, de 15.04.2019, subscrito pelo demandado, na formação académica da designada BB, consta, além do mais, uma "Graduação Executiva em Gestão e Planeamento Ambiental-Estácio de Sá, conclusão em 2008" e no documento "Histórico Escolar" entregue pela designada aos serviços camarários, em relação aos "dados do curso", consta que o mesmo foi frequentado em dois anos letivos, cada um com dois semestres.
4.9. O demandado, na situação supra descrita, agiu de forma livre, voluntária e consciente, sem o cuidado devido e sem a diligência e zelo necessários, com vista à observância daquela norma legal, que exigia aquele requisito da licenciatura adequada ao exercício das funções de CMPC.

*

5. Da contestação do 1.º demandado:
5.1. No Despacho n.º 21/2019, o demandado nomeou, "em conformidade com o disposto no n.º 3, do artigo 14.º-A, da Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro, na sua redação atual (...), BB para o cargo de Coordenador Municipal de Proteção Civil (CMPC), com efeitos a 1 de maio de 2019", encontrando-se tal nomeação baseada nos considerandos constantes do aludido despacho.
5.2. BB, (adiante também referida por "Nomeada"), exerceu a função de "Adjunta do Gabinete de Apoio a Vereação" na Câmara Municipal de Cascais entre 1 de janeiro de 2019 e 30 de abril de 2019.
5.3. No contexto dessas funções, a Nomeada atuou nas áreas da proteção civil municipal e segurança.
5.4. BB concluiu o "Curso Superior de Tecnologia em Gestão Ambiental", na Universidade Estácio de Sá, sita no Rio de Janeiro, Brasil.
5.5. BB possui o "Mestrado Profissional em Defesa e Segurança Civil, atribuído pela Universidade Federal Fluminense, sita no Rio de Janeiro, Brasil.
5.6. Estas formações têm relevância teórica e prática para o cargo para o qual BB foi nomeada.
5.7. BB apresenta um currículo em que evidencia dispor ainda de formações complementares e experiência profissional relevantes para o cargo para o qual foi nomeada.
5.8. No dia 5 de novembro de 2021, a Direção-Geral de Ensino Superior (DGES), emitiu a declaração junta a fls. 48 destes autos, em que declarava que o "Curso Superior de Tecnologia em Gestão Ambiental, conferente do título de Tecnóloga ....é de nível superior na estrutura do sistema educativo do Brasil", informava que a "Universidade Estácio de Sá é uma instituição de ensino superior reconhecida pelas autoridades competentes daquele País" e fazia notar, em rodapé, naquela declaração, que "A presente declaração atesta somente o nível de curso/estatuto da instituição de ensino superior estrangeira, não substituindo o certificado de equivalência/reconhecimento conferido por uma instituição de ensino superior portuguesa, ou qualquer outra forma de reconhecimento de grau académico previsto na legislação em vigor".
5.9. BB exerceu as funções de CMPC entre 1 de maio de 2019 e 12 de maio de 2022.
5.10. O período em que a Nomeada exerceu funções enquanto CMPC foi parcialmente coincidente com o da pandemia causada pelo vírus SARS-CoV-2.
5.11. Durante o período pandémico as funções prestadas pela Nomeada eram necessárias à regular coordenação de prestação de socorro, manutenção dos confinamentos e da saúde pública e do processo de vacinação em curso.
5.12. A Nomeada evidenciou ter competências necessárias para o exercício do cargo.

5.13. A aptidão da Nomeada para o cargo de CMPC já havia sido demonstrada aquando do desempenho das funções de "Adjunta do Gabinete de Apoio a Vereação" a partir de 1 de janeiro de 2019.
5.14. Na sequência de solicitação feita pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF), na auditoria realizada, sobre a habilitação académica de licenciatura, os serviços da CMC diligenciaram junto da Nomeada para o seu esclarecimento, tendo a mesma invocado dificuldades de obter tais documentos, dado o quadro pandémico então vivido.
5.15. Confrontado com a existência de dúvidas quanto ao preenchimento dos requisitos legais de que dependeria a nomeação de BB para o cargo de CMPC, o demandado optou por, no fim da comissão de serviço para a qual a Nomeada havia sido empossada em 2019, não renovar a comissão de serviço da Nomeada.
5.16. O Presidente da CMC, ora demandado, não é jurista de formação.
5.17. A decisão de nomeação de BB para as funções de "Adjunta do Gabinete de Apoio a Vereação", a partir de 1 de janeiro de 2019, foi instruída pelos serviços da CMC, que procederam às verificações relacionadas com o preenchimento dos requisitos relevantes para tais funções de adjunta, nomeadamente a possibilidade de nomeação em função da sua condição de cidadã brasileira.
5.18. O demandado exerce o cargo de Presidente da CMC desde 2011.
5.19. Antes disso, foi vereador e vice-presidente da CMC desde 2005.
5.20. No quadro da auditoria que deu origem ao presente processo de responsabilidade financeira, o demandado prestou à IGF toda a colaboração e informações necessárias.»

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 dos 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 vários 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 No que concerne à primeira das pretensões formuladas em sede de recurso sobre a matéria de facto, designada como «Falta de alegação de factos para imputação subjetiva» (conclusões G a L), o Recorrente omite a concreta alteração da matéria de facto pretendida pelo que incumpriu os ónus impostos no n.º 1 do artigo 640.º do CPC (vd. *infra* parte II.3.2.3.1).

27 Relativamente aos outros pedidos no âmbito do recurso em matéria de facto, tendo presentes a motivação e as conclusões do recurso e a prova admitida em primeira instância, o Recorrente formulou pretensões concretas suscetíveis de apreciação em cinco partes:

27.1 Aditamento à matéria de facto provada do enunciado constante do ponto 7.2 da Sentença recorrida (conclusões M a P e U.iv);

27.2 Alteração do ponto 4.8 da matéria de facto julgada provada pela 1.ª instância (conclusão U.i);

27.3 Aditamento à matéria de facto provada do enunciado constante do ponto 7.1 da Sentença recorrida (conclusão U.ii);

27.4 Aditamento à matéria de facto provada do enunciado constante do ponto 7.3 da Sentença recorrida (conclusão U.iii);

27.5 Eliminação dos pontos 4.7 e 4.9 da matéria de facto julgada provada pela 1.ª instância (conclusão U.v).

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

28 A Sentença recorrida compreende uma parte sobre factualidade julgada não provada que se passa a transcrever:

> «A.B. E julgam-se como factos não provados (f. n. p.), todos os que, com relevância para a discussão da causa, estejam em oposição – direta ou indireta - com os atrás considerados provados, nomeadamente:
> 6. Do requerimento inicial:
> Nenhuns.
>
> *
>
> 7. Da contestação do 1.º demandado:
> 7.1. A decisão de nomeação de BB para o cargo de CMPC foi devidamente instruída pelos serviços da CMC, que procederam às verificações relacionadas com o preenchimento dos requisitos relevantes e tiveram as respetivas qualificações e competências por adequadas ao exercício das funções de CMPC e integralmente cumpridoras do quadro legal aplicável.
> 7.2. Durante os 19 anos de mandatos exercidos pelo demandado como vereador, vice presidente e Presidente da CMC, e após inúmeras auditorias, investigações, inspeções e sindicâncias executadas pelas mais diversas entidades em relação às mais diversas matérias, nunca o demandado foi objeto de censura no plano da responsabilidade financeira.
> 7.3. A Nomeada desempenhou com mérito as funções que lhe estavam atribuídas de CMPC.»

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

> «8. Os factos dados como provados foram assim julgados após análise crítica da globalidade da prova produzida, com observância do estatuído nos nºs 4 e 5 do art.º 607º do Código de Processo Civil (CPC), aplicável, assim como os demais preceitos deste diploma adiante citados, *ex vi* artigo 80.º da LOPTC, tendo-se nomeadamente tomado em consideração:
> a) os factos admitidos por acordo na contestação, explicita ou implicitamente, relativos aos atos materiais levados a cabo pelo demandado e, especificamente, a admissão constante dos artigos 13.º e 14.º da contestação de que procedeu à nomeação em causa, nos termos da fundamentação do despacho que subscreveu;
> b) os documentos juntos a estes autos com o requerimento inicial, bem como os documentos constantes do processo apenso (relatório de órgão de controlo interno 20/2023) todos documentos que não foram impugnados e que são relevantes para a prova dos factos julgados como provados, nomeadamente nas seguintes dimensões:
> *i*) o despacho 21/2019, de designação da CMPC, teve por base os considerandos aí indicados e a "nota curricular" anexa ao mesmo;
> *ii*) o "histórico escolar" da Universidade Estácio de Sá comprova, em termos de dados do curso em causa, que o mesmo tem apenas dois anos escolares, cada um com dois semestres;
> *iii*) a declaração da DGES, a fls. 48 dos autos, é posterior ao despacho subscrito pelo demandado e, como resulta da sua nota, é clara no sentido de que a mesma não substitui "o certificado de equivalência/reconhecimento conferido por uma instituição de ensino superior portuguesa, ou qualquer outra forma de reconhecimento de grau académico previsto na legislação em vigor".
>
> *

c) os depoimentos das seguintes testemunhas, as quais depuseram com a razão de ciência que lhes advém do conhecimento dos factos, em virtude das atividades/funções descritas infra e, ainda, com isenção e credibilidade, na dimensão dos factos abaixo salientados:
1.ª – CC (jurista, a exercer funções na CMC desde 1992 e diretora do departamento de assuntos jurídicos desde 2014), a qual foi segura no sentido de que "o senhor Presidente transmitiu que queria nomear a Sr.ª Engenheira BB como coordenadora da proteção civil", na sequência do que os serviços prepararam o despacho de nomeação, no sentido de o materializarem com os dizeres que constam do mesmo. Também afirmou que, quando da nomeação em janeiro, como adjunta do gabinete do Presidente e da Vereação, levantou-se a questão da nacionalidade da nomeada, tendo a divisão jurídica considerado que era possível a sua nomeação com tal nacionalidade e, nessa altura, fizeram a verificação dos requisitos para o lugar, não o tendo feito mais tarde, ou seja, em abril, quando da nomeação para coordenadora da proteção civil porque "nós sabíamos que era licenciada".
Porém, confrontada com as expressões qualificativas que usou espontaneamente no seu depoimento, "engenheira" e "licenciada", admitiu que não tinha a certeza se a nomeada BB era engenheira ou se tinha uma licenciatura numa área diferente de engenharia e também não tinha a certeza como ela era tratada nos serviços camarários, se por "engenheira" ou "doutora".
Questionada ainda sobre o facto de na "nota curricular" não constar em termos de formação académica uma "licenciatura", mas antes uma "graduação executiva", não foi clara nem assertiva sobre se esse facto foi por si valorado na altura, quando tal nota curricular foi apresentada para ser anexa ao despacho.
2.ª – DD (que exerceu funções na CMC de assessor de imprensa de 12/2010 a final de 2011, de adjunto do gabinete do presidente de final de 2011 a 11/2019 e de chefe de gabinete do presidente de 11/2019 a 09/2022) o qual tem ideia, pelo que chegou ao seu conhecimento, que a nomeada BB tinha experiência anterior na Petrobrás, no Brasil e que tomou conhecimento do seu processo de nomeação como coordenadora da proteção civil.

*

e) Da apreciação global e crítica desta prova documental e testemunhal, conjugada com as regras de experiência comum, resultou para o Tribunal a convicção segura quanto aos factos provados, nomeadamente nas seguintes dimensões:
i) as funções e ação levada a cabo pelo demandado;
ii) a atuação livre, voluntária e consciente do demandado, no que tange à ação que levou a cabo, que é inferida desde logo das regras de experiência comum no exercício das funções de presidente de uma autarquia, além da circunstância de não haver nenhum elemento probatório que coloque em causa uma atuação com tais características;
iii) a atuação do demandado, sem a atenção e o cuidado de, previamente à nomeação de BB como CMPC, verificar se a mesma era titular do grau académico de licenciatura, válido face à legislação nacional, e assim, se preenchia esse requisito exigido para o exercício daquelas funções, resulta desde logo de ter sido uma decisão pessoal que comunicou aos serviços, os quais se limitaram a dactilografar o despacho de nomeação.
Por outro lado, o demandado não podia desconhecer – e não precisava de ser licenciado em direito para isso - que a nomeação para CMPC exigia o grau académico de licenciatura, como resulta da legislação que aliás invoca no considerando d) do seu Despacho n.º 21/2019 (enquanto a nomeação anterior, para adjunta do seu gabinete, não estava dependente do requisito de possuir licenciatura).
Aliás, é também de fazer notar que uma simples leitura da "nota curricular", anexa ao referido despacho, onde nunca é utilizada a expressão "licenciatura", mas antes "Graduação Executiva" e onde os mestrados e o MBA vêm qualificados de "profissional", devia ter levado o demandado a ser mais diligente, no sentido de exigir a comprovação da licenciatura.

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

*

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

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

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

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

II.3.2.3 Apreciação especificada dos concretos pedidos sobre a matéria de facto

II.3.2.3.1 Factos para imputação subjetiva

30 No que concerne à primeira das pretensões formuladas pelo Recorrente em sede de recurso sobre a matéria de facto [designada pelo como «Falta de alegação de factos para imputação subjetiva» (conclusões G a L, cf. *supra* § *2*)], o Recorrente não cumpriu o ónus de enunciar «concretos pontos de facto que considera incorretamente julgados», nem de indicar «os concretos meios probatórios, constantes do processo ou de registo ou gravação nele realizada, que impunham decisão [...] diversa da recorrida» e também incumpriu o ónus de concretizar «a decisão que, no seu entender, deve ser proferida sobre as questões de facto impugnadas»

31 Com efeito, o Recorrente não identifica nesta parte concretos pontos de facto que considera incorretamente julgados, nem identifica uma decisão alternativa sobre enunciados factuais devidamente especificados que pretende que venha a ser proferida pelo tribunal *ad quem* sobre

uma concreta questão de facto que tivesse sido impugnada, antes centra a sua pretensão numa crítica genérica do Requerimento Inicial (RI) do MP, que não é o objeto do julgamento do recurso, sem especificar enunciados concretos da Sentença recorrida que fossem atingidos por patologias verificadas a montante dessa decisão.

32 Consequentemente, neste segmento não se pode considerar que exista um recurso em matéria de facto suscetível de apreciação e, ainda que houvesse uma pretensão implícita relativa a essa dimensão, a mesma não poderia ser conhecida por incumprimento dos ónus estabelecidos nas alíneas *a)*, *b)* e *c)* do n.º 1 do artigo 640.º do CPC.

33 O Recorrente na fundamentação nesta parte do recurso não formula nenhum pedido explícito relativo à alteração da matéria de facto, e também não indica qualquer prova, no sentido funcional estabelecido pelo artigo 341.º do Código Civil, nem qualquer concreto meio de prova, como imposto pela alínea *b)* do n.º 1 do artigo 640.º do CPC que fundamentasse uma decisão de facto por si pretendida.

34 Em face do exposto, concluímos que no caso *sub judice* não existe nenhum recurso em matéria de facto suscetível de ser objeto de julgamento em fase de recurso na parte da motivação que o Recorrente intitula como «Falta de alegação de factos para imputação subjetiva».

II.3.2.3.2 Aditamento à matéria de facto provada do enunciado constante do ponto 7.2 da Sentença recorrida

35 A primeira pretensão do Recorrente no âmbito do recurso em matéria de facto suscetível de apreciação reporta-se ao aditamento de enunciado que a Sentença recorrida considerou não provado no respetivo ponto 7.2 (cf. *supra* § *28*), tendo em abono dessa pretensão formulado as conclusões M a P e U.iv (cf. *supra* § *2*).

36 Neste ponto, os argumentos nucleares do Recorrente são dois:

36.1 O Tribunal recorrido *fundou* o seu «julgamento numa dúvida enunciada pela testemunha CC»;

36.2 Existiu um erro de julgamento por violação do artigo 412.º, n.º 2, do CPC porque «saber se o Demandado e Recorrente foi, ou não, no passado, alvo de censura no plano da responsabilidade financeira é um facto de conhecimento funcional, que [...] não carece de alegação ou prova».

37 O artigo 412.º, n.º 2, do CPC prescreve: «não carecem de alegação os factos de que o tribunal tem conhecimento por virtude do exercício das suas funções; quando o tribunal se socorra destes factos, deve fazer juntar ao processo documento que os comprove».

38 Passando a apreciar os dois argumentos nucleares apresentados pelo Recorrente impõe-se começar por sublinhar que a Sentença recorrida não se baseou na dúvida da testemunha, mas, simplesmente constatou a ausência de prova idónea suficiente para julgar provado o enunciado controvertido alegado pela parte (cf. *supra* §§ *11* a *13* e *17* a *19*).

39 Relativamente à norma do n.º 2 do artigo 412.º do CPC a mesma reporta-se ao «conhecimento» do tribunal de julgamento «por virtude do exercício das suas funções», i.e., em processo de primeira instância de efetivação de responsabilidades financeiras o juiz singular enquadrado num sistema probatório em que esse órgão jurisdicional independente é inconfundível com outros órgãos do TdC (cf. *supra* §§ *8* a *19*).

40 Desta forma, o tribunal singular deve julgar de forma independente os factos controvertidos sem conexão com os conhecimentos de outros órgãos do TdC e o *conhecimento por virtude do exercício das funções* do tribunal de julgamento não abrange factos negativos relativos a hipotéticas ações de outros órgãos do Tribunal.

41 Acrescente-se que o Recorrente não indicou nenhum meio de prova que permitisse uma inferência sobre o enunciado (que tinha sido por si alegado) no sentido de que o facto corresponde à realidade histórica, nem teve nenhuma iniciativa probatória nesse domínio que tivesse sido indeferida pelo Tribunal recorrido (daí que o recurso incida apenas sobre o julgamento dos factos e não se reporta à atividade instrutória realizada em primeira instância).

42 Em conclusão, deve ser mantido inalterado o ponto 7.2 da Sentença recorrida.

II.3.2.3.3 Alteração do ponto 4.8 da matéria de facto julgada provada pela 1.ª instância

43 O Recorrente em matéria de facto também pediu a alteração do enunciado constante do ponto 4.8 da Sentença recorrida (conclusão U.i), depois de se ter invocado, nomeadamente, o seguinte:

> «40. Um último facto merece censura: o Tribunal deu como provado que «na nota curricular anexa ao Despacho n.º 21/2019, de 15.4.2019, subscrito pelo demandado, na formação académica da designada BB, consta, além do mais, "Graduação Executiva em Gestão e Planejamento Ambiental-Estácio de Sá, conclusão em 2008" (...)» (cf. facto provado 4.8.)
> 41. Esse julgamento é parcial e enviesado, já que o documento em causa apresenta outros elementos relevantes para o presente julgamento, elementos esses que são totalmente ignorados pelo Tribunal a quo no seu julgamento de facto.

42. Desde logo, omite a circunstância de, da mesma nota curricular, resultar que a Nomeada se encontrava, à data, a frequentar Mestrado em Riscos e Proteção Civil, ministrado pelo ISEC Lisboa - Instituto Superior de Educação e Ciências, que é uma instituição de ensino superior portuguesa.
43. Também nesse ponto merece censurar o julgamento de facto levado a cabo pelo Tribunal na Sentença recorrida.»

44 A pretensão do Recorrente de alteração do ponto 4.8 da factualidade provada merece ser rejeitada pelos seguintes motivos:

44.1 A frequência do referido curso de mestrado no âmbito de instituição do ensino politécnico não depende de licenciatura, atento o disposto no artigo 17.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março[1].

44.2 Tendo presente o objeto do processo (relativo a alegada infração financeira sancionatória, nomeadamente, decorrente da ilegalidade de nomeação de titular de cargo por falta de licenciatura reconhecida em Portugal), a frequência supervenientemente à nomeação para cargo que exige licenciatura de um curso em que não constitui pré-requisito a titularidade de licenciatura reconhecida em Portugal não preenche os requisitos do princípio probatório da relevância (cf. §§ *22* e *23*).

44.3 Consequentemente, não existe fundamento para alterar o enunciado do ponto 4.8 da Sentença da decisão recorrida na parte em que não mencionou circunstância ocorrida posteriormente à matéria fáctica constante desse enunciado (*supra* § *7*).

45 Pelo exposto, deve ser rejeitado o pedido de alteração do enunciado do ponto 4.8 da Sentença.

II.3.2.3.4 Aditamento à matéria de facto provada do enunciado constante do ponto 7.1 da Sentença recorrida

[1] O referido preceito legal, com a epígrafe *Acesso e ingresso no ciclo de estudos conducente ao grau de mestre*, tem a seguinte redação (inalterada desde a versão originária do diploma):
«Podem candidatar-se ao acesso ao ciclo de estudos conducente ao grau de mestre:
a) Titulares do grau de licenciado ou equivalente legal;
b) Titulares de um grau académico superior estrangeiro conferido na sequência de um 1.º ciclo de estudos organizado de acordo com os princípios do Processo de Bolonha por um Estado aderente a este Processo;
c) Titulares de um grau académico superior estrangeiro que seja reconhecido como satisfazendo os objectivos do grau de licenciado pelo órgão científico estatutariamente competente do estabelecimento de ensino superior onde pretendem ser admitidos;
d) Detentores de um currículo escolar, científico ou profissional, que seja reconhecido como atestando capacidade para realização deste ciclo de estudos pelo órgão científico estatutariamente competente do estabelecimento de ensino superior onde pretendem ser admitidos.»

46 No recurso sobre a matéria de facto foi pedido o aditamento à matéria de facto provada do enunciado constante do ponto 7.1 da Sentença recorrida (conclusão U.ii).

47 O meio de prova que está no epicentro da divergência do Recorrente relativamente ao juízo da decisão recorrida é o depoimento da testemunha CC objeto de análise crítica fundamentada no ponto 8.c.1.ª da motivação da Sentença (cf. *supra § 29*).

48 Primeiro ponto nuclear em termos de apreciação dos fundamentos da decisão recorrida reporta-se ao enquadramento do depoimento da testemunha CC em face de factos provados por inferências diretas a partir de prova documental:

48.1 A nomeação de BB para o cargo de CMPC foi determinada por Despacho n.º 21/2019, de 15 de abril, do Demandado (publicado no *DR 2.ª Série* de 7 de junho de 2019, p. 17519).

48.2 Esse ato foi realizado no exercício de competência própria do Demandado enquanto presidente da câmara, nomeadamente, ao abrigo de norma legal publicada 15 dias antes (o n.º 3 do artigo 14.º-A da Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro, aditado a esse diploma pelo Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril).

48.3 O cargo anteriormente equivalente ao de CMPC estava vago desde 30-11-2018 por via da exoneração da respetiva titular.

48.4 BB ingressou nos serviços do Município de Cascais por via de despacho do Demandado, de 7-1-2019, enquanto «Adjunta do Gabinete de Apoio à Vereação», na sequência de exoneração, em 2-1-2019, de anterior Adjunto (cf. Aviso n.º 8992 intitulado «Exoneração de membro de Gabinete de Apoio à Vereação e Designação de membro de Gabinete de Apoio à Vereação» publicado *DR 2.ª Série* de 23 de maio de 2019, p. 16036).

48.5 O procedimento de escolha para CMPC não compreendeu nenhuma intervenção documentada de outro órgão ou serviço municipal de Cascais além do presidente da câmara municipal.

49 A fonte de prova CC é desde 2014 titular de cargo nos serviços municipais cuja nomeação e recondução em comissão de serviço incumbe ao presidente da câmara municipal (sendo subordinada no plano hierárquico desse autarca) e foi interlocutora designada pela autarquia presidida por aquele para prestar informações à IGF no decurso do procedimento de auditoria tendo, nomeadamente, nas interações com a IGF:

49.1 Remetido por ofício DAJ At. 2020/13276 em resposta ao ofício n.º 1448/2020 da IGF os documentos entregues por BB nos Serviços Municipais que não compreendiam nenhum certificado de licenciatura (fls. 17 v.º a 44 v.º), que compreende cópia de um documento

com o timbre que indica Universidade Estácio de Sá do Rio de Janeiro e refere que a referida BB, nos anos de 2007 e 2008, «cursou» 4 *divisões de períodos* (2007/1, 2007/2, 2008/1 e 2008/2) de um curso com a duração máxima de 8 *períodos* e que esse curso designado de Gestão Ambiental conferiria a titulação de «Tecnólogo» (e cópia de outra folha, fls. 21 v.º, com timbre da mesma entidade onde consta «sistema de avaliação: o grau mínimo para aprovação de: 06 (seis) – até 1986, 07 (sete) – após 1986; 05 (cinco) – no caso de média por prova final a partir de 1996»);

49.2 Informado por ofício DAJ At. 2021/5879 em resposta ao ofício n.º 1458/2021 da IGF que a «A Dr.ª BB, encontra-se a tratar do reconhecimento da licenciatura em Tecnologia em Gestão Ambiental bem como do Mestrado em Defesa Civil e Segurança, nos termos do Decreto-Lei n.º 66/2018».

49.3 Remetido por ofício DAJ At. 17092/2021 em resposta ao ofício n.º 4210/2021 da IGF «informação atualizada sobre o estado do pedido junto da DGES e declaração obtida» referindo que «segundo informação da Dr.ª EE o processo encontra-se em curso e ainda não está concluído por falta de resposta da Universidade Estácio de Sá», anexando, declaração da DGES em que se declara que o *Curso Superior de Tecnologia em Gestão Ambiental* «ministrado pelo(a) Universidade Estácio de Sá, é de nível superior na estrutura do sistema educativo do(a) Brasil», informando, ainda que «a presente declaração atesta somente o nível de curso / estatuto da instituição de ensino superior estrangeira, não substituindo o certificado de equivalência/reconhecimento conferido por uma instituição de ensino superior portuguesa, ou qualquer outra forma de reconhecimento de grau académico previsto na legislação em vigor».

50 Relativamente à valoração dos elementos de prova extraídos do depoimento da testemunha CC não existe nenhum motivo para alterar o julgamento efetuado na Sentença recorrida que se apresenta congruente com a restante factualidade julgada provada pela decisão impugnada, complementada pela análise dos meios de prova indicados na motivação do referido enunciado e a conjugação dos vários elementos probatórios apreciados de acordo com regras da experiência (designadamente sobre o funcionamento de autarquias locais com as características do município de Cascais) à luz dos princípios de Direito Probatório.

51 Depois da escolha, por ato discricionário do presidente da câmara, de BB como adjunta para um cargo em que não era exigível a licenciatura como habilitação académica mínima, volvidos pouco mais de três meses de exercício desse cargo de elevada confiança pessoal, a decisão singular do Demandado nomear a sua adjunta como CMPC só poderia ser verificada e escrutinada por

serviços ou funcionários municipais, nomeadamente, na avaliação do preenchimento de requisitos para o cargo se aquele autarca o solicitasse de forma expressa.

52 Pretendendo o Demandado nomear uma determinada pessoa como CMPC tinha duas alternativas:

52.1 Solicitar a apreciação, ainda que sobre a forma de parecer, de serviço(s) ou funcionário(s) sobre o preenchimento pela sua escolhida dos requisitos para ser nomeada para o cargo de CMPC; ou

52.2 O próprio Demandado enquanto titular da competência assumir de forma singular a responsabilidade da decisão sem parecer dos seus subordinados ou entidades terceiras.

53 O Demandado, autarca experiente, optou claramente pela segunda alternativa, sendo certo que o escrutínio por subordinados hierárquicos da decisão do presidente da câmara depende de decisão expressa do autarca, sob pena, de os funcionários se estarem a imiscuir ilegitimamente nas competências do seu superior hierárquico e se sujeitarem a consequências desvantajosas.

54 No caso afigura-se evidente que, tal como sucedeu quanto à nomeação da escolhida pelo presidente da câmara como adjunta, os serviços municipais se limitaram a executar a decisão superior, elaborando o texto sem qualquer componente valorativa, aliás evidenciada por o despacho de nomeação como CMPC ter sido acompanhado por nota curricular idêntica à utilizada (provavelmente com base em informação da própria nomeada) para o despacho de nomeação como adjunta, apenas com o acrescento da «experiência» de que beneficiou como «adjunta» de quem a veio a nomear como CMPC («De janeiro de 2019 até 30 de abril de 2919 — Adjunta do Senhor Presidente da Câmara Municipal de Cascais, na área de atuação de Planeamento de Segurança e Prevenção de Acidentes»).

55 A circunstância de a funcionária CC ao ser ouvida no julgamento ter tentado justificar a decisão do presidente da câmara de forma atrapalhada e com incongruências evidentes, devidamente destacadas na Sentença recorrida (cf. *supra* § *29*) e constatadas por este Tribunal ao visionar e ouvir esse depoimento, corresponde à forma incoerente em que nas interações com a IGF a mesma funcionária autárquica se referia à «Dr.ª», eventualmente por via do respeito devido às prerrogativas equivalentes à de dirigente intermédio de 1.º grau por força de decisão do presidente da câmara, e no mesmo passo, depois de remeter documentos que não atestam qualificações académicas correspondentes a essa fórmula social, referir que afinal a «Dr.ª» «encontra-se a tratar do reconhecimento da licenciatura em Tecnologia em Gestão Ambiental bem como do Mestrado em Defesa Civil e Segurança, nos termos do Decreto-Lei n.º 66/2018» e posteriormente refere, baseando-se em «informação da Dr.ª EE», que «o processo encontra-

se em curso e [afinal] ainda não está concluído por falta de resposta da Universidade Estácio de Sá», anexando, Declaração da DGES em que se sublinha que a mesma *não substitui* «o certificado de equivalência/reconhecimento conferido por uma instituição de ensino superior portuguesa, ou qualquer outra forma de reconhecimento de grau académico previsto na legislação em vigor».

56 Em resumo, relativamente ao depoimento da testemunha CC concorda-se com a Sentença recorrida quando considerou que o mesmo revelou alguma incongruência intrínseca na parte em que se reportou a habilitação da nomeada, sendo evidente que a referida testemunha não empreendeu qualquer análise das habilitações académicas para efeitos de nomeação para o cargo de CMPC por não lhe ter sido atribuído esse encargo pelo presidente da câmara que assumiu de forma singular a decisão sobre o preenchimento de requisitos pela sua escolhida.

57 Pelo exposto, deve ser mantido inalterado o ponto 7.1 da Sentença recorrida sem transferência desse enunciado para a matéria de facto provada.

II.3.2.3.5 Aditamento à matéria de facto provada do enunciado constante do ponto 7.3 da Sentença recorrida

58 O Recorrente pediu, ainda, o aditamento à matéria de facto provada do enunciado julgado como não provado constante do ponto 7.3 da Sentença recorrida (conclusão U.iii).

59 Neste ponto o Recorrente limita-se a apresentar um ato de vontade nas conclusões do recurso, nos exatos termos em que já o tinha feito na motivação precedente[2], i.e., incumpriu o dever estabelecido na alínea *b)* do n.º 1 do artigo 640.º do CPC de indicar «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», no caso a decisão de julgar não provada a alegação do Demandado no sentido de que «a Nomeada desempenhou com mérito as funções que lhe estavam atribuídas de CMPC» ou sequer quaisquer dados objetivos sobre esse desempenho (que aliás nunca seria relevante para aferir dos requisitos legais para a nomeação em termos de habilitação académica mínima).

60 Consequentemente, deve ser rejeitada a pretensão do Recorrente de aditamento à matéria de facto provada do enunciado julgado como não provado no ponto 7.3 (*supra § 28*) da Sentença recorrida.

[2] Cf. pontos 29 a 44 da motivação que não compreendem qualquer indicação de meio de prova que permitisse formular um qualquer juízo sobre o desempenho funcional de BB como CMPC.

II.3.2.3.6 Pedido para que os enunciados dos pontos 4.7 e 4. 9 da Sentença recorrida sejam dados como não provados

61 O Recorrente pediu que os enunciados dos pontos 4.7 e 4. 9 da Sentença recorrida sejam dados como não provados (conclusão U.v), sem, contudo, invocar qualquer meio de prova para suportar essa pretensão defendendo-a apenas como decorrência das outras pretensões («como consequência das modificações enunciadas nos números anteriores»), que já se concluiu deverem ser integralmente rejeitadas o que, por si só, implica a improcedência do derradeiro pedido sobre a matéria de facto.

62 Acresce que os enunciados julgados provados pela Sentença recorrida nos pontos 4.7 e 4.9 (*supra* § 7) constituem juízos práticos expressos através de formas linguísticas abstratamente admissíveis à luz da epistemologia jurídica e das regras e princípios dos direitos processual e probatório, não merecendo censura em sede de apreciação no quadro de um recurso jurisdicional.

63 O sentido das frases é compreensível, designadamente na parte em que se reporta a componentes intelectuais e volitivas, em particular para efeitos de articulação dos estados mentais descritos com os *factos* externos à mente humana narrados nesses e em outros trechos da sentença, tudo formulado em termos admissíveis no plano semântico em face da funcionalidade de integração num enunciado de matéria de facto de sentença judicial.

64 O Recorrente nesta parte afirma de forma perentória a sua discordância sem apresentar qualquer fundamento suportado em apreciação de provas suscetíveis de colocar em causa o juízo judicial impugnado.

65 Por outro lado, as provas juntas e as provas produzidas em audiência não permitem contrariar o julgamento da Sentença recorrida sobre os referidos pontos da matéria de facto

66 Em síntese, também as derradeiras pretensões do Recorrente em sede recurso sobre a matéria de facto devem ser julgadas improcedentes.

II.3.2.3.7 Conclusão sobre o recurso em matéria de facto

67 Para além do julgamento acima empreendido sobre os pedidos do Recorrente visando alteração da factualidade julgada provada na Sentença recorrida, afigura-se legalmente inadmissível empreender oficiosamente a qualquer aditamento à matéria de facto, nomeadamente, pelos seguintes motivos:

67.1 O dever de alteração da matéria de facto regulado no artigo 662.º, n.º 1, do CPC opera nos limites do objeto do recurso pois, como se sublinhou no § 44 da motivação do Acórdão de Fixação de Jurisprudência do Plenário Geral do Tribunal de Contas n.º 1/2020[3], «o princípio do pedido» que «conforma o processo de efetivação de responsabilidades financeiras em primeira instância» «apresenta-se ainda mais determinante na fase de recurso, cujo objeto é delimitado pelo recorrente nas respetivas conclusões (artigos 97.º, n.º 1, da LOPTC, 635.º, n.os 1, 2 e 4, 639.º, n.os 1 e 2, 640.º, n.os 1 e 2 do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC)», recortando, consequentemente, o poder de cognição do Tribunal *ad quem* (cf. supra §§ *5* e *20* a *25* do presente Acórdão e os §§ 41 a 50 do citado Acórdão de Fixação de Jurisprudência)[4];

67.2 A Sentença recorrida não padece de qualquer deficiência, obscuridade ou contradição relativamente à matéria de facto, nem de insuficiência geradora de necessidade de ampliação da matéria de facto;

67.3 Os argumentos de prova constantes da Sentença recorrida apresentam-se congruentes com o julgamento da decisão impugnada sobre factualidade provada e não provada.

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

II.4.1 Questões jurídicas relevantes, metodologia e sistematização adotada

68 Tendo presente a fundamentação e sentido da decisão recorrida, as conclusões das alegações do Recorrente, a resposta do MP e a análise empreendida pelo tribunal *ad quem*, os temas essenciais objeto do presente julgamento são conformados por pretensões do Recorrente suscetíveis da seguinte divisão:

68.1 Alegações orais do MP e poder decisório do Tribunal;

---

[3] Publicado no *Diário da República, 1.ª Série*, de 17-2-2020, tendo o Acórdão sido proferido como Acórdão do Plenário Geral do TdC n.º 1/2019 em 13-12-2019.

[4] No mesmo sentido, e especificamente sobre a interpretação do artigo 662.º, n.º 1, do CPC, Abrantes Geraldes sublinha que «as modificações a operar devem respeitar o que o recorrente, no exercício do seu direito de *impugnação* da decisão da matéria de facto, indicou nas respetivas *alegações* que circunscrevem o objeto do recurso» (*Recursos no Novo Código de Processo Civil*, Almedina, Coimbra, 5.ª ed., 2018, p. 293) e José Lebre de Freitas / Armindo Ribeiro Mendes / Isabel Alexandre também destacam «para que o tribunal de recurso reaprecie a matéria de facto é necessário que o recorrente tenha observado os ónus que lhe são impostos pelo art. 640.º/1» (*Código de Processo Civil Anotado*, volume 3.º, Almedina, Coimbra, 3.ª ed., 2022, p. 169). E, retornando, à motivação do citado Acórdão de Fixação de Jurisprudência n.º 1/2020, importa ter, ainda, presente que «contraditório da contraparte não implica procedência da ampliação do poder cognitivo do tribunal à questão nova, já que se trata de matérias distintas» (§ 79).

68.2 Tipicidade e imputação objetiva;

68.3 Elemento subjetivo e culpa;

68.4 Invocada inconstitucionalidade por violação do princípio da culpa;

68.5 Pedidos subsidiários de dispensa ou atenuação especial da multa.

69 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 Alegações orais do MP e poder decisório do Tribunal

70 O Recorrente refere na motivação do recurso (ponto 4) e repete na conclusão D que o MP em sede de alegações orais defendeu a atenuação especial da multa e o Tribunal não o atendeu, pelo que, embora o Recorrente não extraia dessa menção qualquer consequência, seja pertinente ponderar se existe algum problema jurídico-processual ou constrangimento decorrente da alegação oral do MP em sede de audiência.

71 O MP tinha pedido no Requerimento Inicial a condenação do Demandado em multa de 25 UC tendo a Sentença recorrida condenado o Demandado numa multa de 25 UC.

72 No processo de efetivação de responsabilidade financeiras vigora o princípio do pedido enquanto elemento conformador do poder decisório do tribunal, no sentido da vinculação do tribunal ao *teto* do(s) pedido(s) do demandante, devendo o RI compreender o pedido sobre os «montantes que o Demandado deve ser condenado a repor, bem como o montante concreto da multa a aplicar» [artigo 91.º, n.º 1, al. *c)*, da LOPTC) desde que a Lei n.º 20/2015, de 9 de março, revogou a versão originária do n.º 1 do artigo 94.º da LOPTC (que estabelecia que «o juiz não está vinculado ao montante indicado no requerimento, podendo condenar em maior ou menor quantia»)].

73 O Demandante tinha a faculdade de redução do pedido, o que constitui uma desistência parcial que quando exercida opera como *ato unilateral não receptício*, na terminologia empregue por José

Alberto dos Reis[5], faculdade cujo exercício podia ter lugar «até ao encerramento da discussão» ao abrigo do artigo 265.º, n.º 2, do CPC, aplicável *ex vi* artigo 80.º da LOPTC.

74 A redução do pedido tem de ser expressa e inequívoca, não tendo no caso *sub judice* havido nenhuma manifestação do Demandante com esse sentido.

75 Em conclusão, o MP não empreendeu qualquer redução do pedido formulado no RI de condenação do Demandado numa multa de 25 UC pois a defesa pelo Demandante em sede de alegações orais da atenuação especial da multa e/ou fatores atendíveis para efeitos da medida concreta constitui apenas um contributo argumentativo que não condiciona a livre apreciação jurídica do tribunal dentro dos limites do pedido formulado no RI e ao abrigo do artigo 5.º, n.º 3, do CPC.

II.4.3 Tipicidade e imputação objetiva

76 A condenação do Demandado ao nível da tipicidade, imputação objetiva, elemento subjetivo e culpa foi fundamentada na Sentença recorrida nos seguintes termos:

> «16. O demandante imputa ao demandado esta infração, tendo por base a sua conduta, de proceder à designação ou nomeação de uma pessoa para o exercício de um cargo, coordenadora municipal de proteção civil, sem se mostrar comprovado que a mesma era titular do grau académico de licenciatura, exigido legalmente para o exercício dessas funções.
> 17. Considerando a factualidade provada, nomeadamente os n.ºs 4.4 a 4.6. e 5.1. dos f. p., cremos que é de concluir pelo preenchimento do pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória imputada, como a seguir se procurará justificar.
> 18. Em termos de responsabilidade financeira sancionatória, importa desde logo ter presente que são considerados responsáveis "o agente ou agentes da ação" - cf. art.º 61º, nº 1, aplicável ex vi art.º 67º, nº 3, ambos da LOPTC.
> 19. Ou seja, no caso, é de considerar como responsável o presidente da autarquia, ora demandado, por ter levado a cabo a conduta em causa, de designar ou nomear o coordenador municipal de proteção civil, nas circunstâncias em que o fez, ou seja, sem se mostrar comprovado um dos pressupostos exigidos para o exercício dessas funções.
> 20. Com efeito, competindo ao presidente da câmara municipal a designação do coordenador municipal de proteção civil, como resulta do estatuído no n.º 3 do artigo 14.º-A da Lei n.º 65/2007 de 12.11, ainda assim tal designação não depende do livre arbítrio, no sentido de não estar balizada por pressupostos legais.
> 21. Um desses pressupostos, estabelecido no n.º 4 do citado artigo 14.º-A, é precisamente o de que tal designação só pode ocorrer em relação a indivíduos que possuam licenciatura adequada ao exercício das funções de coordenador municipal de proteção civil.
> 22. Ora, não se mostra comprovado que a pessoa nomeada pelo demandado, para aquele cargo, possuía uma licenciatura.
> 23. Com efeito, apenas se mostra comprovado que a nomeada possuía, à data, aquilo que vem designado, no diploma, como um "Curso Superior de Tecnologia em Gestão Ambiental", que terá sido ministrado por uma universidade brasileira.

[5] *Comentário ao Código de Processo Civil*, 3.º vol., Coimbra Editora, Coimbra, 1946, p. 95-96.

24. Porém, tal qualificação académica ou curso, não foi objeto de reconhecimento em Portugal e, consequentemente, atento o estatuído nos artigos 1.º e 2.º, alínea f), do DL 66/2018 de 16.08., não pode ser considerado como uma "licenciatura", para conferir os "direitos inerentes à titularidade do grau académico ou diploma de ensino superior português correspondente".
25. Nesta medida, não se mostrando comprovado o pressuposto da licenciatura, o demandado não podia designar, como designou, aquela pessoa para o cargo de coordenadora municipal de proteção civil, sob pena de violação do n.º 4 do artigo 14.º-A citado.
26. Mostra-se assim preenchido o pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória prevista na 2.ª parte da alínea l), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, na medida em que o demandado violou normas legais relativas à admissão de pessoal.
27. Com tal ato administrativo, o despacho n.º 21/2019 subscrito pelo demandado, foi criada uma relação jurídica de emprego público entre a nomeada e a CMC e, através dele, foi assumida a obrigação de pagamento de despesa publica, correspondente aos vencimentos da nomeada, que aliás foram pagos (cf. n.º 4.6. dos f. p.)
28. Porém, tal ato administrativo, por violador de norma legal sobre a admissão de pessoal, é inválido, atento o estatuído no artigo 163.º, n.º 1, do Código de Procedimento Administrativo e, nessa medida, conjugando tal vicio com o estatuído no artigo 52.º, n.º 3, alínea a), da Lei n.º 151/2015 de 11.09. (LEO-Lei de Enquadramento Orçamental), a assunção daquela despesa pública é ilegal, donde resulta o preenchimento do pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória prevista na 2.ª parte da alínea b), do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC.
29. Nem se diga, como pretexta agora o demandado na sua contestação, que não há qualquer ilicitude na nomeação e que não resulta da lei "que a licenciatura ali referida tem de ter necessária equivalência nas universidades portuguesas", pelo que não estaria preenchido o tipo legal.
30. Afigura-se-nos linear que esta interpretação não tem fundamento legal, pois olvida que a interpretação da lei deve ter "sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico", como se prevê no artigo 9.º, n.º 1, do Código Civil.
31. Nessa medida, quando no artigo 14.º-A do DL 65/2017 se exige que o nomeado possua "licenciatura" tem de ser entendido, em face da unidade do sistema jurídico, ou seja, conjugando tal norma com os artigos 1.º e 2.º, alínea f), do DL 66/2018, como uma licenciatura atribuída por uma instituição de ensino superior portuguesa ou em que o grau académico atribuído por uma instituição de ensino superior estrangeira foi objeto de reconhecimento em Portugal e foi atribuído a esse grau académico uma equivalência a um grau académico do ensino superior português correspondente, para assim poder beneficiar dos direitos inerente à titularidade deste grau académico.
32. Também não assiste razão ao demandado quando cita o proémio do artigo 41.º do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta, celebrado entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil em Porto Seguro a 22 de abril de 2000 (publicado para ratificação no Diário da República, I Série-A, n.º 287, de 14 de dezembro de 2000 e ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 79/2000, de 14 de dezembro, publicado no mesmo Diário da República), para pretextar que "o reconhecimento será sempre concedido" e que, nesse contexto, resultaria evidente que o titulo da Nomeada garantiria os conhecimentos adequados para o cargo.
33. Estamos mais uma vez perante uma interpretação legal que, além de não ter em conta a unidade do sistema jurídico, não tem sequer na letra da lei um mínimo de correspondência verbal (cf. artigo 9.º, n.º 2, do Código Civil).
34. Começando por aqui, basta uma simples leitura do citado artigo 41.º para se concluir que este não estabelece um reconhecimento automático e incondicional, pois como aí se estatui

> "O reconhecimento será sempre concedido, a menos que se demonstre, fundamentadamente, que há diferença substancial entre os conhecimentos e aptidões atestados pelo grau ou título em questão, relativamente ao grau ou título correspondente no país em que o reconhecimento é requerido".
> 35. Acresce que a possibilidade de vir a ser assegurado o "reconhecimento automático" só é possível nos termos previstos no artigo 42.º do citado Tratado, quando há "convénios" entre as universidades e instituições de ensino superior em Portugal e as universidades do Brasil, o que não se demonstra seja o caso.
> 36. Além disso, tal interpretação do demandado volta a desconsiderar "a unidade do sistema jurídico" porquanto, como resulta do estatuído nos artigos 4.º e 5.º do DL 66/2018, qualquer uma das formas de reconhecimento (automático, de nível e específico), pressupõe sempre um requerimento do titular das habilitações e os reconhecimentos automáticos têm que estar previstos em acordos internacionais, em condições de reciprocidade entre Estados e com determinação dos "graus e diplomas por estes abrangidos", o que não é manifestamente o caso.
> 37. Nesta medida não pode deixar de se concluir que, ao contrário do propugnado pelo demandado, mostra-se verificada a ilicitude da conduta do demandado e, assim, preenchido o elemento objetivo da infração financeira em causa, nos termos já antes justificados.

77 Em matéria de tipicidade e imputação objetiva, o Recorrente reiterou (*v.g.* conclusões V. a HH), no essencial, argumentação devidamente apreciada pela Sentença recorrida nos pontos 16 a 37 da motivação acima transcrita.

78 As normas sancionatórias primárias constantes da alínea *b)* e primeira parte da alínea *l)* do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC têm o seguinte teor:

> «1 - O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes:
> [...];
> *b*) Pela violação das normas sobre [...] assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos;
> [...];
> *l)* Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública [...].»

79 No caso das citadas normas sancionatórias primárias, a consumação ocorre com a violação dos deveres estabelecidos por normas sancionatórias secundárias sem que o tipo objetivo exija o preenchimento de qualquer outro elemento, nomeadamente, dano ou condição objetiva de punibilidade.

80 A norma sancionatória secundária relevante no caso *sub judice* consta do artigo 14.º-A, n.º 4, da Lei n.º 65/2007, preceito aditado pelo Decreto-Lei n.º 44/2019, com o seguinte teor: «A designação do coordenador municipal de proteção civil ocorre de entre indivíduos, com ou sem relação jurídica de emprego público, que possuam licenciatura e experiência funcional adequadas ao exercício daquelas funções».

81 Relativamente ao cargo de comandante operacional municipal (COM) correspondente a CMPC antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 44/2019, o artigo 13.º, n.º 4, da Lei n.º 65/2007 dispunha que o respetivo «universo de recrutamento» era idêntico ao «que a lei define para os

comandantes operacionais distritais», i.e., de acordo com o disposto no artigo 22.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, «indivíduos, com ou sem relação jurídica de emprego público, que possuam licenciatura e experiência funcional adequadas ao exercício daquelas funções».

82 As normas do artigo 39.º do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e o Governo da República Federativa do Brasil não suportam a pretensão do Recorrente, pois estabelece-se nesse preceito que «os graus e títulos académicos de ensino superior concedidos por estabelecimentos para tal habilitados por uma das Partes Contratantes em favor dos nacionais de qualquer delas» apenas serão reconhecidos «pela outra Parte Contratante» se «certificados por documentos devidamente legalizados» e apenas se consideram «graus e títulos académicos os que sancionam uma formação de nível pós-secundário com uma duração mínima de três anos», i.e., condições que não eram satisfeitas pela nomeada em face de toda a documentação e havia aliás plena consciência de que não havia esse reconhecimento e, mesmo com os esforços envidados posteriormente (que não teriam eficácia retroativa), subsistiu sem obter qualquer certificação de licenciatura.

83 O regime jurídico de reconhecimento de graus académicos e diplomas de ensino superior atribuídos por instituições de ensino superior estrangeiras era à data dos factos objeto do processo regulado pela redação originária do Decreto-Lei n.º 66/2018, de 16 de agosto, sendo evidente que a nomeada não era detentora de diploma reconhecido como licenciatura em Portugal.

84 Acresce que dos factos provados decorre que em face da documentação existente nos serviços municipais de Cascais a nomeada nem sequer era detentora do grau de licenciada no Brasil, sistema que distingue os graus de tecnólogo, bacharel e licenciado.

85 Sendo competência do presidente da Câmara Municipal a nomeação do CMPC, o Demandado que exercia esse cargo desde 2011 tinha obrigação de estar plenamente ciente da exigência de licenciatura e da sua responsabilidade própria de avaliar criticamente o currículo da pessoa por si escolhida ou em alternativa determinar de forma expressa a emissão de parecer sobre essa matéria.

86 O incumprimento do dever estabelecido na norma sancionatória secundária implica o preenchimento dos tipos de perigo abstrato estabelecidos nas normas sancionatórias primárias sem dependência da verificação de um concreto dano ou condições objetivas de punibilidade.

87 Pelo que, em face da factualidade provada, inexiste motivo para divergir do decidido pela Sentença recorrida em termos de tipicidade

88 O inconformismo do Recorrente expresso na maior parte das alegações em sede de enquadramento jurídico da responsabilidade financeira sancionatória que determinou a sua condenação não corresponde ao suscitar de questões específicas suscetíveis de reapreciação, sendo certo que a tipicidade foi motivada na Sentença recorrida em termos lineares e que não suscitam divergência.

89 Relativamente à imputação objetiva, as coordenadas jurídicas nucleares para apreciação do caso foram explanadas nos §§ 58 a 67 do Acórdão da 3.ª Secção do TdC n.º 23/2024, de 12-6-2024:

> «58 A imputação objetiva enquanto atribuição do facto à esfera de controlo ou poder do agente tem como epicentro a atribuição de eventos típicos associada no caso de violação de deveres normativos também a critérios normativos sobre competências, exigindo que se atenda ao património conceptual de disciplinas jurídicas sobre outras tipologias de responsabilidade na interpretação sistemático-teleológica das normas sobre infrações financeiras.
> 59 Imputação objetiva de infrações financeiras sancionatórias regulada em primeira linha pela norma do n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC: a responsabilidade recai sobre o agente ou agentes da ação.
> 60 Ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, ainda, 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., regulação do facto punível como compreendendo também a omissão da ação adequada a evitar o resultado típico.
> 61 Em complemento das normas de imputação do n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC e do n.º 1 do artigo 10.º do CP para efeitos de imputação objetiva de infrações financeiras a autarcas deve também atender-se:
>
> 61.1 Ao n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC que estabelece:
> «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».
> 61.2 Aos n.os 1 e 3 artigo 36.º do Decreto n.º 22257 que prescrevia:
>
> "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;
> [...]
> 3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei."
>
> 61.3 Às normas do artigo 80.º-A do RFALEI:
>
> "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 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.

63 Importando, em particular, ter presente o que se encontra estabelecido no artigo 36.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) sobre os princípios da legalidade, irrenunciabilidade e inalienabilidade da competência:

"1 - A competência é definida por lei ou por regulamento e é irrenunciável e inalienável, sem prejuízo do disposto quanto à delegação de poderes, à suplência e à substituição. 2 - É nulo todo o ato ou contrato que tenha por objeto a renúncia à titularidade ou ao exercício da competência conferida aos órgãos administrativos, sem prejuízo da delegação de poderes e figuras afins legalmente previstas."

64 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 e o artigo 36.º, n.os 1 e 2, do CPA 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 fundada na audição e adoção de informação prestada por estações competentes .

65 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.

66 Relativamente à habilitação legal ou regulamentar para emissão de pronúncia sobre matéria objeto de decisão de um órgão competente, para efeitos de tratamento de diferentes categorias conceptuais estabelecidas pela teoria geral da infração impõe-se uma destrinça entre duas variantes de procedimentos decisórios consoante:

66.1 O titular da competência decisória é obrigado a solicitar a intervenção intercalar consultiva; e

66.2 O titular da competência decisória tem a faculdade solicitar pareceres internos e/ou externos, não estando sujeito a um comando normativo que lhe imponha receber um parecer ou informação prévios sobre a matéria da legalidade.

67 Com efeito, quando o parecer prévio é obrigatório a não audição da estação competente pode ter relevância ao nível do tipo por violação do dever de audição, se o parecer ou informação forem facultativos o exercício da competência própria sem consulta prévia de terceiros apresenta-se irrelevante no plano da tipicidade, mas pode operar ao nível da imputação objetiva por via da 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.

90 No caso *sub judice*, como já se destacou acima, a nomeação do CMPC no respeito dos requisitos estabelecidos no artigo 14.º-A, n.º 4, da Lei n.º 65/2007 integra a competência própria do presidente da câmara municipal que não carece de se socorrer de parecer prévio sobre a questão da legalidade da nomeação da pessoa por si escolhida para aquele cargo.

91 Pelo que, quando o presidente da câmara municipal não consultou previamente qualquer *estação competente* e não foi informado por *estação competente* que a conduta por ele levada a cabo era

conforme a legalidade, deve ser imputada objetivamente ao autarca a responsabilidade financeira sancionatória decorrente do ato de nomeação como CMPC de pessoa que não tinha habilitações literárias exigidas para o cargo e subsequentes atos de pagamento de remunerações.

92 Pelo que o Recorrente preencheu o tipo de ilícito em que foi condenado e a conduta deve ser imputada objetivamente a esse agente em face da factualidade provada.

II.4.4 Elemento subjetivo e culpa

93 A condenação do Demandado ao nível do elemento subjetivo e culpa foi fundamentada na Sentença recorrida nos seguintes termos:

> «38. Mas não basta, como sabemos, para concluir pelo cometimento de uma infração financeira sancionatória, uma conduta objetivamente tipificada como tal, por parte duma concreta pessoa, que tenha a qualidade de agente da ação.
> 39. Com efeito, a responsabilidade financeira sancionatória exige a culpa do agente, na realização ou omissão da ação, nas modalidades de dolo ou negligência, pelo que só com o preenchimento, também deste elemento subjetivo, poderemos estar perante uma infração financeira – cf. artigos 61º, nº 5, 65º, nº 5 e 67º, n.º 3, todos da LOPTC.
> 40. A culpa, na modalidade de dolo, em qualquer uma das suas variáveis, exige uma conduta voluntária do agente de atuar com a intenção de realizar a infração (dolo direto), de atuar representando a realização da infração como consequência necessária da sua conduta (dolo necessário) ou de atuar representando a realização da infração como consequência possível da sua conduta e conformando-se com tal realização (dolo eventual) – cf. artigo 14.º do Código Penal, aplicável ex vi artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC.
> 41. Já a culpa, na modalidade de negligência, implica uma censura à conduta do agente, porquanto, em função da qualidade e responsabilidade de que estava investido, tendo o dever de observar e cumprir as normas legais em causa e, nessa medida, não tendo o devido cuidado na observância e não violação daquele regime legal e, por tal razão, não observando tais normas e regime, agiu com culpa.
> 42. Quando o agente, ao atuar, representa como possível a realização de um facto correspondente ao ilícito, mas atua sem se conformar com essa realização, estamos perante a negligência consciente – cf. alínea a) do artigo 15.º do Código Penal. Já se o agente não chega sequer a representar a possibilidade da realização do facto ilícito, configura-se uma atuação mediante negligência inconsciente – cf. alínea b) do artigo 15.º citado, igualmente aplicável ex vi artigo 67.º, n.º 4 citado.
> 43. Nesta medida, atenta a factualidade provada (cf. nomeadamente n.ºs 4.7 a 4.9. dos f. p.) consideramos que é de concluir pela verificação do pressuposto subjetivo da infração financeira em causa, na medida em que a conduta do demandado é de qualificar como negligente porquanto, estando ciente de que a lei exigia para o cargo a prover o requisito da licenciatura, não teve o cuidado, a diligência e o zelo de verificar se a pessoa que pretendia designar tinha esse grau académico, reconhecido à luz da legislação portuguesa e, dessa forma, descurando o cumprimento e observância da norma legal que exigia tal requisito.
> 44. Não tem assim fundamento a invocação do demandado de que atuou sem culpa (cf. artigo 83.º da contestação) e, muito menos, a alegação em audiência de que "o demandado

não sabia nem tinha que saber de não haver prova do grau equivalente" em termos de licenciatura.
45. Atribuindo a lei (cf. o n.º 3 do citado artigo 14.º-A da Lei 65/2007) a competência para a designação daquele cargo de coordenador municipal de proteção civil ao presidente da câmara municipal, in casu o demandado, temos por certo que é da sua responsabilidade pessoal aferir sobre se a pessoa que pretende nomear preenche os requisitos exigidos pela lei, nomeadamente "licenciatura e experiência funcional adequadas ao exercício daquelas funções".
46. Consequentemente deve exigir a comprovação da habilitação académica e fazer um juízo pessoal sobre se a licenciatura invocada e comprovada é adequada ao exercício daquelas funções.
47. Por outro lado, a circunstância de não ser jurista (cf. n.º 5.16. dos f. p.), não o exime, por si só, daquela responsabilidade pessoal e culposa, na medida em que o que está subjacente ao juízo de culpa não é uma apreciação sobre as suas condições ou qualificações profissionais, mas antes uma apreciação sobre se, em concreto, a sua conduta se pautou pelos padrões exigíveis a quem gere a res publica, ou seja, se a sua conduta, in casu, foi diligente e prudente na nomeação ou designação da pessoa para aquele cargo, em face dos requisitos exigíveis para o mesmo, e sobre a assunção de despesas públicas com tal nomeação ou designação.
48. E a resposta, como decorre do que já anteriormente se expôs (cf. § 43), é claramente no sentido de que não teve tal diligencia nem prudência.
49. Aliás, basta uma simples leitura da "nota curricular", que o demandado não podia desconhecer pois é mencionada no seu despacho e é anexa ao mesmo, onde nunca é utilizada a expressão "licenciatura", mas antes "Graduação Executiva" e onde os mestrados e o MBA vêm qualificados de "profissional", para suscitar dúvidas a um leitor minimamente atento, levando-o a questionar-se sobre que tipo de grau académico é aquele de "Graduação Executiva" e também não pode olhar para os mestrados sem mais, pois estes são adjetivados de "profissionais" o que, no mínimo, parecem ser um contraponto aos mestrados académicos.
50. Acresce, finalmente, que não se comprovaram diligências dos serviços, antecedentes ou contemporâneas à nomeação, para a comprovação da licenciatura por parte da pessoa que o demandado pretendia designar, nem informações desses serviços a transmitir tal verificação e a considerar as qualificações e competências cumpridoras do quadro legal aplicável (cf. n.º 7.1. dos f. n. p.), pelo que não é de excluir a responsabilidade pessoal do demandado.
51. Estamos no domínio de competências próprias do demandado, que podem ser exercidas sem necessidade de parecer ou informação prévia dos serviços e, nessa medida, é opção sua exercê-las nesses termos, como exerceu, ou suscitar a audição dos "serviços competentes para informar", o que não se mostra comprovado ter sido feito.
52. Não se verifica, assim, qualquer causa ou circunstância excludente da responsabilidade do demandado, nomeadamente à luz do nº 2 do artigo 61.º da LOPTC (na redação introduzida pelo artigo 248.º da Lei n.º 42/2016 de 28.12) e artigo 80.º-A da Lei n.º 73/2013 de 03.09 (RFALEI-Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais), porquanto não se mostra provado que a sua conduta tenha sido levada a cabo na sequência de audição prévia do serviços competentes para informar e em conformidade com o parecer desses serviços.
53. Nestes termos, pelos fundamentos expostos, é de concluir, quanto à primeira questão equacionada supra, que estão preenchidos os pressupostos, objetivo e subjetivo, da prática pelo demandado de uma infração financeira sancionatória, negligente, p. e p. no art.º 65º, nº 1, al. b), segunda parte (violação de normas sobre assunção de despesas publicas) e alínea l), segunda parte (violação de normas sobre admissão de pessoal).»

94 Nesta matéria, o Recorrente (cf. conclusões II. a RR) acaba por se centrar no seu inconformismo com o julgamento de facto do Tribunal recorrido e respetivas pretensões no recurso sobre a matéria de facto integralmente rejeitadas no presente julgamento (*supra* parte II.3.2.3 do presente Acórdão).

95 Como se destacou na Sentença recorrida, 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).

96 O cargo do ora Recorrente enquanto autarca compreende obrigações de defesa do interesse público e da legalidade voluntariamente assumidas ao aceitar o respetivo exercício, 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 legais quando, como foi o caso na situação *sub judice*, o autarca já experiente opta por proferir uma decisão singular sem convocar em termos procedimentais outros órgãos e/ou agentes para análise da bondade e legalidade da decisão.

97 Ao Demandado era exigível a tomada de precauções suficientes para avaliar se a sua escolhida tinha os requisitos legalmente exigidos para o cargo, sendo certo que o requisito de licenciatura imposto pelo artigo 14.º-A, n.º 4, da Lei n.º 65/2007, na redação do introduzida pelo Decreto-Lei n.º 44/2019, já era exigido por o cargo correspondente a CMPC antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 44/2019, atento o disposto nas disposições conjugadas da redação originária do artigo 13.º, n.º 4, da Lei n.º 65/2007 e do artigo 22.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 73/2013.

98 E, como já se analisou a propósito da imputação objetiva, no caso não se verificam os pressupostos para fazer operar a causa de exclusão da responsabilidade de autarcas prevista nos artigos 61.º, n.º 2, da LOPTC e 80.º-A, n.º 1, do RFALEI.

99 Por outro lado, dos factos provados decorre que nem sequer existia motivo para supor que a nomeada era detentora do grau de licenciada no Brasil, sistema que distingue os graus de tecnólogo, bacharel e licenciado, e, como também se referiu acima, sendo competência do presidente da Câmara Municipal a nomeação do CMPC, o Demandado que exercia esse cargo desde 2011 tinha obrigação de estar plenamente ciente da exigência de licenciatura e da sua responsabilidade própria de avaliar criticamente o currículo da pessoa por si escolhida (para o que não era necessário qualquer especialização jurídica e, se o Demandado não se considerasse

habilitado para proceder a essa análise, deveria solicitar de forma expressa um parecer de entidade interna ou externa à autarquia em que fosse empreendida essa apreciação).

100 Tendo presente a factualidade julgada provada pela Sentença recorrida (supra § 7), que subsistiu inalterada na presente instância, inexiste motivo para dissidir da decisão impugnada quanto à qualificação da conduta do Demandado como negligência inconsciente (artigo 15.º, alínea *b)*, do CP *ex vi* artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC) por violação dos concretos deveres objetivos de cuidado, relativos à obrigação funcional de assegurar a legalidade da nomeação do titular do cargo de CMPC do Município de Cascais que o Demandado, no exercício de competência própria, decidiu de forma singular.

II.4.5 Invocada inconstitucionalidade por violação do princípio da culpa

101 O Recorrente alega que «as normas contidas no n.º 5 do artigo 61.º (aplicável *ex vi* n.º 3 do artigo 67.º) e no artigo 64.º da LOPTC interpretadas no sentido em que a Sentença recorrida as interpretou e aplicou, são inconstitucionais, por violação do princípio da culpa, ínsito da Constituição, designadamente nos seus artigos 1.º e 27.º, n.º 1» (conclusões SS a WW).

102 No quadro da fiscalização concreta da constitucionalidade, o julgamento sobre eventual inconstitucionalidade não incide sobre apreciações abstratas ou hipotéticas, mas sobre concretas normas aplicadas.

103 A interpretação das normas dos artigos 61.º, n.º 5, e 64.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) invocada pelo Recorrente não foi adotada em passo algum da Sentença recorrida, nem no presente Acórdão e não tem qualquer conexão com a *ratio decidendi* do julgamento empreendido na parte em que interpretou e aplicou as referidas normas legais (cf. *supra* §§ *93* a *100*), devendo, consequentemente, improceder também o pedido formulado pelo Recorrente nesta parte.

II.4.6 Pedidos subsidiários de dispensa ou atenuação especial da multa.

104 A fixação da concreta sanção do Demandado foi fundamentada na Sentença recorrida nos seguintes termos:

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

55. Desde já adiantamos que, na ponderação levada cabo por este Tribunal, não cremos que se possa concluir pela verificação, in casu, dos requisitos exigidos pelos n.ºs 7 e 8 do artigo 65.º da LOPTC, cujo preenchimento é necessário para fazer funcionar tais institutos, como a seguir se procurará justificar.
56. Com efeito, como decorre do inciso "pode" da norma em causa, a dispensa de aplicação de multa não é automática e, como se fundamentou na Sentença n.º 5/2020-3.ª Secção , a aplicação deste regime "não pode entender-se como uma obrigação ope legis do Tribunal, mas antes como um poder/dever, a operar em função de todas as circunstâncias do caso concreto".
57. Acresce que este Tribunal «tem efetivamente perfilhado um entendimento exigente quanto à qualificação de "culpa diminuta"», no sentido de não ser «de qualificar como "diminuta" uma simples e comum negligência porquanto, em regra, estas infrações são cometidas apenas na forma negligente» , não se vislumbrando razões para alterar este entendimento, o qual aliás tem vindo a ser reiterado.
58. Ora, tendo-se procedido à análise e ponderação de toda a factualidade pertinente (cf. nomeadamente n.ºs 4.7. a 4.9. e 5.1), relativa à conduta do demandado, não temos dúvidas ser de concluir que não se verificam aqueles pressupostos, nomeadamente uma "culpa diminuta", nos termos exigidos pelo preceito citado, como correspondendo a uma "quase ausência de culpa".
59. Estamos é verdade perante uma culpa na forma de negligência, mas uma negligência que se pode considerar grosseira, pois não é minimamente compreensível, desde logo em face da "nota curricular" e da formação académica aí descrita, realizada num país estrangeiro, que um responsável/gestor da causa pública, não tenha solicitado elementos comprovativos do reconhecimento, em Portugal, do grau académico invocado, ainda para mais quando, em face dos documentos existentes na CMC, o referido "Curso Superior de Tecnologia em Gestão Ambiental" tem como componentes apenas dois anos letivos.
60. Esta negligência grosseira não pode assim ser suscetível de se enquadrar naquela "culpa diminuta" ou "quase ausência de culpa", como que permitindo uma desculpabilidade da conduta.
61. Também não vislumbramos que, no caso, existam "circunstâncias anteriores ou posteriores" à infração em causa que possibilitem formar um juízo no sentido de que as mesmas "diminu[em]am por forma acentuada a ilicitude ou a culpa" do demandado e, nessa medida, para concluir pelo verificação dos requisitos exigidos pelo n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC, para o Tribunal proceder a uma atenuação especial da multa.
62. Nem se pretexte que deve ser valorado, a este título ou circunstância, a alegação de que a legalidade terá sido reposta com a iniciativa do demandado de não renovação da comissão de serviço da Nomeada.
63. Não houve qualquer reposição da legalidade dessa forma, mas apenas o deixar levar até ao fim e às últimas consequências, o ato inválido de designação daquela pessoa para um cargo, sem demonstração dos requisitos exigidos legalmente para o exercício do mesmo, quando o demandado estava alertado para tal ilegalidade pela auditoria em curso.
64. O que poderia ser valorado como reposição da legalidade e, assim, como circunstância posterior à infração que poderia diminuir de forma acentuada a ilicitude, seria a cessação da comissão de serviço da Nomeada quando, no âmbito da auditoria, a IGF solicitou comprovativo da licenciatura daquela e não havia na CMC esse comprovativo nem a pessoa em causa diligenciou, em tempo razoável, pela obtenção do reconhecimento, em Portugal, do grau académico obtido na universidade brasileira.
65. Com a consequência de, cessando a comissão de serviço daquela nomeação ou designação ilegal, também cessarem as suas consequências ilícitas, ou seja, o pagamento dos vencimentos e, nessa medida, ter ocorrido menos despesa pública ilegal.

66. Assim, não se demonstrando os pressupostos para a dispensa de multa ou atenuação especial da mesma, impõe-se proceder à sua graduação, o que se fará de seguida.
67. Considerando que estamos perante infração financeira sancionatória cometida na forma negligente, é de atentar que a moldura abstrata se situa entre o mínimo de 25 UC e o máximo de 90 UC - cf. art.º 65º, nºs 2, 4 e 5, da LOPTC.
68. Ponderando, outrossim, os factos provados relevantes neste âmbito (cf. nomeadamente n.ºs 4.6. a 4.9., 5.1. e 5.18 a 5.20 dos f. p.), e os critérios de graduação da multa, previstos no nº 2 do art.º 67º da LOPTC, nomeadamente:
(i) a culpa, na modalidade de negligência;
(ii) que assumem alguma gravidade os factos e as suas consequências, pois nomeações ou designações ilegais, violando princípios de legalidade e transparência na gestão pública, geram sempre nos cidadãos uma desconfiança nas entidades públicas, pela ideia de favorecimento de uns em detrimento de outros, além de ter dado causa à assunção de despesas públicas ilegais, ainda de valor significativo, embora sem serem pagamentos indevidos, pois houve contraprestação laboral;
(iii) o nível do demandado, em termos de responsabilidade, no patamar cimeiro, em função da sua qualidade de presidente do executivo municipal;
(iv) as condições económicas do demandado, de reputar como médias, em função da sua condição de autarca, há longos anos;
(v) o desconhecimento da existência de antecedentes ao nível de condenação pela prática de infrações financeiras sancionatórias;
Conclui-se que o montante peticionado pelo demandante, no limiar mínimo da moldura abstrata, em concreto, 25 UC , não se mostra desajustado daqueles critérios, pelo que é o montante que se impõe ser fixado.»

105 Neste segmento, o Recorrente (*v.g.* conclusão XX) apenas enfatizou o seu inconformismo e divergência com a Sentença recorrida sem apresentar quaisquer questões ou argumentos que não tivessem sido ponderados na decisão impugnada.

106 O julgamento da Sentença recorrida neste ponto não merece discordância, atendendo a que a infração praticada pelo Recorrente se reportou à violação de deveres funcionais de respeito da legalidade insuscetíveis de serem enquadrados na categoria *culpa diminuta* prevista no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC e, como se analisou de forma detalhada na Sentença recorrida, também não se verificam *circunstâncias anteriores ou posteriores à infração que diminuam por forma acentuada a ilicitude ou a culpa*, para efeitos de atenuação especial da multa ao abrigo do n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC, inexistindo motivo para alterar a sanção aplicada que foi no montante mínimo da moldura aplicável.

II.4.7 Julgamento sobre a procedência do recurso e os emolumentos

107 Encerrando a apreciação empreendida:

107.1 O recurso deve ser julgado totalmente improcedente.

107.2 Em matéria de emolumentos, as normas do artigo 16.º, n.os 1, alínea *b)*, e 2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (RJETC) são de aplicação automática, pelo que o Recorrente deve ser condenado em 40% do valor de referência (VR) estabelecido no artigo 2.º, n.º 3, do RJETC.

III. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

1) **Julgar improcedente o recurso interposto por AA mantendo a sua condenação por uma infração financeira sancionatória em uma multa de 25 UC;**
2) **Condenar o Recorrente no pagamento de emolumentos no montante de 40% do VR.**

*

Registe e notifique. DN.

Lisboa, 26 de fevereiro de 2025.

Os Juízes Conselheiros,

Paulo Dá Mesquita – Relator

José Mouraz Lopes

Paulo H. Pereira Gouveia – participou na sessão por videoconferência e votou favoravelmente o Acórdão