

## SUMÁRIO

1. A violação de regras de Direito Financeiro por uma determinada entidade pública não implica automaticamente a responsabilização de dirigentes ou membros do órgão executivo dessa entidade, atendendo, nomeadamente, a que a imputação objetiva tem como epicentro a atribuição de eventos típicos a condutas concretas de pessoas singulares.
2. Se no clausulado de uma minuta se prescreve que o protocolo apenas entra «em vigor na data de assinatura», esse documento não legitima a atribuição de efeitos retroativos ao protocolo, i.e., que os respetivos efeitos jurídicos se projetassem para um momento anterior ao da aprovação da minuta pela Câmara Municipal, tendo presente, ainda, o disposto no artigo 155.º, n.º 1, do Código de Procedimento Administrativo.
3. O princípio da legalidade impõe que um protocolo no valor de 1 290 000,00 € celebrado por uma autarquia local e sujeito a fiscalização prévia não produza efeitos materiais antes do visto ou declaração de conformidade da 1.<sup>a</sup> Secção do TdC independentemente do que estiver clausulado, conseqüentemente, os autarcas que lhe atribuíam efeitos materiais antes da prolação de um desses atos incorrem numa infração financeira prevista e punível pelas normas conjugadas do n.º 4 do artigo 45.º e da alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
4. Aprovada a minuta do protocolo, o órgão competente para a outorga e submissão a fiscalização prévia tem a responsabilidade de avaliar e decidir os atos que devem ser praticados para assegurar a legalidade do procedimento subsequente, pelo que, estando o ato sujeito a fiscalização prévia e não podendo por força da lei produzir efeitos antes do visto impõe-se que a minuta seja submetida a essa forma de controlo pela 1.<sup>a</sup> Secção do TdC ou caso se outorgue o protocolo antes do visto se assegure que a produção de efeitos materiais só ocorre depois da concessão de visto.

Secção – 3.<sup>a</sup> Secção  
Data 15/04/2025  
Processo JRF: 41/2024

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

TRANSITADA EM JULGADA APÓS ACÓRDÃO N.º 23/2025

## I. RELATÓRIO

- 1 O Ministério Público (MP) requereu perante a 3.<sup>a</sup> Secção do Tribunal de Contas (TdC) o julgamento de AA (D1) e BB (D2), indicando o montante do pedido de condenação dos Demandados por força das suas alegadas responsabilidades financeiras sancionatórias.
- 2 O exercício da ação pelo MP foi precedido de processo de auditoria de responsabilidade financeira desenvolvido pela 1.<sup>a</sup> Secção do TdC.
- 3 O MP pediu, nomeadamente, que o Demandado D2 fosse condenado «pela prática de uma infração financeira sancionatória [...] no pagamento de uma multa de 25 UC».
- 4 O processo jurisdicional compreendeu as seguintes etapas fundamentais:
  - 4.1 O Demandado D2 apresentou contestação com alegação articulada que concluiu nos seguintes termos: «devem os presentes autos ser declarados improcedentes, por não provados, devendo o demandado ser absolvido, com todas as consequências legais, por não estarem reunidos os pressupostos estabelecidos para a existência de uma infração financeira sancionatória, nos termos e para os efeitos do artigo 65.º, n.º, alínea h), n.º 2 e n.º 5, da LOPTC».
  - 4.2 Notificado da contestação do Demandado D2, o Demandante nada disse.
  - 4.3 O Demandado D1 procedeu ao pagamento voluntário e integral da multa requerida pelo Demandante no prazo da guia emitida para o efeito.
  - 4.4 Foi proferida a Sentença n.º 22/2025 em que, nomeadamente, o Tribunal declarou «Está extinta a instância relativa à demanda instaurada pelo Ministério Público contra o Demandado AA».
  - 4.5 Realizou-se audiência com produção de prova pessoal (inquirição de testemunha arrolada pelo Demandado D2 e depoimento de parte deste sujeito processual) e alegações orais.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

### II.1 FACTOS PROVADOS

5 Tendo por referência as alegações das partes, os respetivos ónus de alegação e a factualidade com relevância para a causa (infra §§ 11 a 21), julgam-se provados os factos que se passam a indicar.

5.1 Por despacho de 07.07.2023 foi determinado o envio dos processos de fiscalização prévia n.ºs 227, 229 e 230/2023 ao Departamento de Fiscalização Concomitante e de Apoio ao Apuramento de Responsabilidades Financeiras (DFC) para que este procedesse ao apuramento de eventuais responsabilidades financeiras relativas: i) à execução material e/ou financeira de dois protocolos celebrados entre o Município de Vila Nova de Gaia (MVNG) e a “TIP – Transportes Intermodais do Porto, ACE” inseridos, respetivamente, nos processos de fiscalização prévia n.ºs 227 e 230/2023, por se indiciar o desrespeito pelo disposto no artigo 45.º, n.ºs 1 e 4, da LOP-TC, e ii) ao não cumprimento de recomendações anteriores do TdC à celebração de um outro protocolo inserido no processo de fiscalização prévia n.º 229/2023 e celebrado entre as partes referidas – cf. fls. 160-168 do Proc. n.º 3/2023 – ARF/1.ª Secção.

5.2 O DFC prestou a informação e propôs que a ação desenvolvida, de apuramento de responsabilidade financeira, fosse objeto de numeração, nos termos referidos no n.º 15 da Resolução n.º 3/2011 – 1.ª S/PL – cf. fls. 168-179 do Proc. n.º 3/2023 – ARF/1.ª Secção.

5.3 Em 10.07.2023, foi atribuído à auditoria o n.º 2/2023 – ARF\1.ª Secção.

5.4 No final dessa ARF foi elaborado o relatório n.º 6/2024-ARF\1.ª Secção, o qual foi aprovado em sessão de subsecção daquela 1.ª Secção, em 12 de novembro de 2024.

5.5 Na sequência da receção do relatório na Unidade de Apoio ao MP, em 22.11.2024, o MP propôs a presente ação.

5.6 O Demandado D2 é advogado de profissão e, depois de eleito para o mandato autárquico de 2021-2025, foi vereador (sem pelouro atribuído), na Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia (CMVNG) de 12 de outubro de 2021 até fevereiro de 2024.

5.7 O Demandado D2 nos anos de 2001/2003 foi administrador e Presidente do Conselho de Administração da Gaianima - Equipamentos Municipais, EM e em 2005/2006 foi Administrador Executivo no Conselho de Administração do Parque Biológico Municipal

de Gaia, EM, tendo, ainda, sido vereador da CMVNG com poderes executivos, no mandato de 2002/2005, sendo, à época, responsável pela tutela dos Pelouros do Desporto, Educação, Ação Social, Turismo, Parques Industriais e Atividades Económicas, Recursos Humanos, Administração Geral, Património, Expropriações, e Promoção do Desenvolvimento e ainda como Vereador Adjunto do Presidente da referida Câmara, nas áreas do Património, Cultura, Ciência, coadjuvando-o na superintendência de projetos de desenvolvimento económico-social para o Município.

5.8 Na sequência de proposta do Presidente da CMVNG, a CMVNG aprovou em reunião de 18.07.2022 a continuidade da medida de aquisição de assinaturas Andante Metropolitano “Passe 4\_18@escola.tp” para alunos residentes em Vila Nova de Gaia e a minuta de protocolo para esse efeito com a empresa TIP – Transportes Intermodais do Porto, ACE, nesse procedimento.

a) O despacho do Presidente da CMVNG foi lavrado de forma manuscrita em 13.07.2022 sob informação da Direção Municipal de Políticas Sociais de 31.01.2022, a qual referia, nomeadamente, a rubrica económica para o procedimento pelo montante total de 1 290 000,00 € repartidos entre 2022 (860 000,00) e 2023 (430 000,00 €).

b) A proposta foi acompanhada da minuta do Protocolo que continha, nomeadamente, as seguintes cláusulas:

(i) Cláusula 10.<sup>a</sup>, n.º 1: «O Segundo Outorgante fica obrigado a pagar os montantes resultantes de todas as faturas emitidas pelo Primeiro Outorgante, num prazo máximo de 30 (trinta) dias, a contar da data da emissão, com início a 1 de abril de 2022».

(ii) Cláusula 15.<sup>a</sup>: «O presente protocolo entra em vigor na data de assinatura e vigora até 31 de março de 2023.»

5.9 A proposta referida no § 5.8 foi aprovada por unanimidade recebendo o voto favorável do Demandado D2.

5.10 Em 22.07.2022, o MVNG representado pelo respetivo Presidente outorgou o protocolo com a empresa TIP – Transportes Intermodais do Porto, ACE.

5.11 O protocolo foi submetido em 17.02.2023 à 1.<sup>a</sup> Secção do TdC, para efeitos de fiscalização prévia, dando origem ao processo de fiscalização prévia n.º 230/2023.

- 5.12 No âmbito do processo de fiscalização prévia n.º 230/2023, a execução do instrumento foi reportada como tendo sido iniciada em 01.04.2022.
- 5.13 Tendo, conseqüentemente sido reconhecido que a execução material desse protocolo cujo valor era superior a 950 000,00 € ocorreu em data anterior à pronúncia do TdC em sede de fiscalização prévia.
- 5.14 O Demandado D2 ao votar favoravelmente a proposta submetida à reunião da CMVNG de 18.07.2022 agiu de forma livre, voluntária e consciente.
- 5.15 Em 18.07.2022, o Demandado D2 não tinha conhecimento das sucessivas recomendações e advertências da 1.ª Secção do TdC, em sede de concessão de visto prévio, para que MVNG se abstinhasse “*de conferir efeitos retroativos aos contratos*”, nem das justificações e esclarecimentos apresentados pelo Município sobre a execução material e financeira e incumprimento do prazo de remessa dos processos, recomendações comunicadas ao Presidente da CMVNG.
- 5.16 Antes de ser notificado para efeitos de contraditório no âmbito da auditoria o n.º 2/2023 – ARF\1.ª Secção, o Demandado D2 também desconhecia que o TdC tinha identificado problemas na execução de protocolos similares que determinaram que em 13.06.2023 a Diretora Municipal de Contratação Pública na sequência da comunicação de decisões de visto com recomendações assinasse uma “comunicação interna”, intitulada “Fiscalização Prévia e Concomitante pelo Tribunal de Contas”, com instruções aos serviços do município para submissão de contratos a fiscalização prévia do TdC.
- 5.17 O Demandado D2 não tinha acesso à plataforma de gestão documental da autarquia, EDOCKLINK, por onde são tramitados os procedimentos e respetivos documentos de apoio.
- 5.18 A Ordem de Trabalhos da reunião de 18.07.2022 compreendia vários pontos para apreciação, constando do respetivo ponto 18 a matéria referida no § 5.8, tendo os mesmos sido remetidos aos vereadores, como era frequente, na quarta-feira anterior à reunião ordinária agendada para a segunda-feira seguinte.
- 5.19 A informação da Direção Municipal de Políticas Sociais, de 31.01.2022 anexa à Ordem de Trabalhos não mencionava que o protocolo iria produzir efeitos antes de ser submetido a fiscalização prévia do TdC.

## II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

- 6 Tendo por referência a factualidade articulada com relevância para a causa, para além das alegações factuais incompatíveis com matéria julgada provada na parte II.1 e de temas que não apresentavam relevância para o julgamento da causa, não se considera provado o facto que se passa a indicar.
  - 6.1 O Demandado D2 atuou de modo desatento e descuidado, agindo com omissão da prudência e diligência a que estava obrigado e de que era capaz.
  - 6.2 O Demandado D2 ao votar favoravelmente a proposta submetida à reunião da CMVNG desprezou o que era imposto legalmente.

## II.3 MOTIVAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO

- 7 O julgamento sobre a matéria de facto suportou-se em factos admitidos por todos os sujeitos processuais e na valoração de provas pré-constituídas admitidas no processo jurisdicional (que acompanharam o RI e a contestação) tendo presente o quadro normativo conformador da repartição de funções entre sujeitos processuais (cf. §§ 11 a 21), as regras e princípios de Direito Probatório, impondo-se destacar que:
  - 7.1 A autonomia entre o procedimento de auditoria e o processo de efetivação de responsabilidades (o qual apenas nasce com a propositura da ação) também abrange as provas da ação sujeitas ao específico procedimento probatório no âmbito do processo jurisdicional assegurando o pleno contraditório e a efetividade do direito à prova dos demandados, daí que o demandante esteja sujeito à específica obrigação de apresentar as concretas provas que sustentam a ação por si interposta (artigo 90.º/3 da LOPTC).
  - 7.2 A valoração da prova pelo tribunal apenas pode ter por objeto provas adquiridas até ao encerramento da discussão em audiência, atento, nomeadamente, o estabelecido no artigo 425.º do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC, sendo esse o quadro em que opera o princípio da aquisição processual reconhecido no artigo 413.º do CPC como instrumental do princípio da verdade material (infra §§ 19 e 20).
  - 7.3 Não foi suscitado qualquer incidente de falsidade quanto às provas pré-constituídas admitidas no processo (cf., ainda, § 19.2).
  - 7.4 O julgamento sobre a matéria de facto compreendeu uma apreciação global da prova dos temas relevantes em conjugação com análises atomizadas de cada específico facto

controvertido atenta, ainda, a decomposição de pontos de facto específicos em conexão com os elementos de prova determinantes para o julgamento do tribunal sobre factos provados (§ 8) e não provados (§ 9).

7.5 Os elementos probatórios foram congruentes entre si e as *regras da experiência* (designadamente sobre o funcionamento de autarquias locais com a dimensão e modelo do MVNG) e a prova documental não foi posta em causa pela prova pessoal produzida.

7.6 A prova pessoal produzida (*supra* § 4.5) não contrariou as inferências diretas extraídas da prova documental.

7.7 Entendem-se, como destacado no § 9 da Sentença n.º 11/2023 da 3.ª Secção do TdC, que o conceito de «ausência de prova» tem por referência um juízo sobre a prova concretamente admitida no processo estando, conseqüentemente, vedado ao Tribunal, depois do encerramento da audiência integrar no seu julgamento prova documental que não foi junta no concreto processo de julgamento de responsabilidades financeiras ainda que se encontre em sistemas informáticos de gestão documental do TdC.

8 Quanto à matéria de facto provada:

8.1 Os factos constantes dos §§ 5.1 a 5.14 correspondem no essencial a factos alegados no RI (complementados por alguns factos instrumentais, constantes, designadamente do § 5.8) e resultam de inferências diretas a partir de prova documental junta.

8.2 Os factos constantes dos §§ 5.15 a 5.19 correspondem a factos alegados na contestação (tendo havido reformulação do texto pelo Tribunal), nomeadamente, correspondendo a inferências da prova documental junta pelo Demandado D2 e remetida pelo Município por determinação do Tribunal na sequência de requerimento daquele Demandado, e da prova pessoal apreciada à luz das regras da experiência tendo como base a ponderação das provas admitidas e o conhecimento de padrões de funcionamento de autarquias equivalentes ao MVNG (nomeadamente quanto aos enunciados dos §§ 5.15 e 5.16).

8.3 No caso dos enunciados dos § 5.8, 5.10, 5.12 e 5.13, em detrimento de juízos jurídicos e valorações conclusivas sobre o teor da deliberação (como a afirmação de que foi aprovada a celebração de protocolo «com efeitos retroativos a 01.04.2022»), adotaram-se fórmulas descritivas e neutras (*v.g.* inserindo as concretas cláusulas da minuta relevantes) por referência aos factos suscetíveis de serem suportados em provas.

9 Relativamente à matéria de facto não provada, tendo presente a apreciação acima empreendida, nomeadamente *supra* no § 7, importa ainda atender ao ónus da prova dos factos constitutivos

do direito alegado (artigos 342.º, n.ºs 1 e 3, 343.º, n.ºs 1 e 3, do CC) e dos factos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito invocado (artigos 342.º, n.º 2, e 343.º, n.ºs 2 e 3, do CC):

- 9.1 Apreciada criticamente toda a prova constatou-se ausência de prova que permita inferências sustentadas sobre as proposições constantes dos §§ 6.1 e 6.2 ou outras alegações incompatíveis com a factualidade provada;
- 9.2 Em particular, não se provou falta do cuidado devido por parte do Demandado nas suas ações objeto do julgamento.
- 9.3 Importa, ainda, ter presentes as regras legais sobre ónus da prova e a apreciação da prova indireta sobre o concreto processo de fiscalização prévia n.º 230/2023, o qual tendo sido instaurado muito depois (quase seis meses) da aprovação pela CMVNG da minuta, a comprovação pela 1.ª Secção do TdC da atribuição de efeitos retroativos ao protocolo que dependeu de diligências posteriores, num quadro em que em face do próprio teor do artigo 15.º protocolo era possível constatar a possível produção de efeitos antes da submissão a visto, ainda que a mesma fosse apenas posterior à outorga do protocolo, atendendo ao hiato superior a 5 meses entre esses factos, o que, contudo, não se poderia inferir apenas a partir do texto da minuta (antes da outorga), já que em abstrato as entidades podem submeter minutas a fiscalização prévia (cf. artigo 46.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC).

## **II.4 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

### **II.4.1 Sistematização da análise jurídica**

- 10 As principais questões jurídicas suscitadas no presente caso vão ser analisadas em duas partes:
  - 10.1 Objeto do processo, poderes de cognição do tribunal e julgamento jurídico no caso concreto;
  - 10.2 Julgamento da responsabilidade imputada pelo Demandante ao Demandado D2 por alegado preenchimento de uma infração financeira sancionatória.

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

- 11 O processo jurisdicional de efetivação de responsabilidades financeiras inicia-se com uma ação intentada por um Demandante (em regra o MP, no exercício de uma competência legal própria) na sequência de procedimentos não jurisdicionais prévios (ao abrigo do complexo normativo

constituído pelos artigos 12.º, n.º 2, al. *b*), 29.º, n.º 6, 57.º, n.ºs 1 e 2, 58.º, n.º 3, e 89.º, n.º 1, al. *a*), da LOPTC).

- 12 Os procedimentos de recolha de indícios em sede de auditoria ou de diligências complementares do MP são distintos do processo jurisdicional de efetivação de responsabilidades financeiras.
- 13 Os factos que constituem o objeto da ação são introduzidos pelo MP em face de um juízo próprio sobre a respetiva indiciação e articulação quanto aos pressupostos e fundamentos da ação.
- 14 O ónus de alegação dos factos essenciais constitutivos da eventual responsabilidade recai exclusivamente sobre o requerente da ação, não sendo partilhado com o organismo que desenvolveu a auditoria, o tribunal de julgamento ou o(s) demandado(s) — cf. artigo 91.º, n.º 1, al. *b*), da LOPTC conjugado com o disposto nos artigos 5.º, n.º 1, e 552.º, n.º 1, al. *d*), do CPC e o artigo 342.º, n.ºs 1 e 3, do CC.
- 15 O objeto do processo é recortado pelo demandante por referência à causa de pedir e pedido do concreto RI (sobre a delimitação do objeto para efeitos de litispendência e caso julgado na relação com processos de outras jurisdições, cf. Acórdão n.º 23/2022-27.JUN-3ªS/PL).
- 16 No processo de efetivação de responsabilidades financeiras vigora, ainda, o princípio do pedido enquanto elemento conformador do poder decisório do tribunal, no sentido da vinculação do tribunal ao *teto* do(s) pedido(s) do demandante, na medida em que o RI deve compreender o pedido sobre os «montantes que o Demandado deve ser condenado a repor, bem como o montante concreto da multa a aplicar» (artigo 91.º, n.º 1, al. *c*), da LOPTC) desde que a Lei n.º 20/2015, de 9 de março, revogou a versão originária do n.º 1 do artigo 94.º da LOPTC (que estabelecia que «o juiz não está vinculado ao montante indicado no requerimento, podendo condenar em maior ou menor quantia»),.
- 17 Pelo que, a apreciação do Tribunal é teleologicamente delimitada pela competência de julgamento sobre a procedência de uma ação tendo por referência os pressupostos de facto e de direito da demanda a sua obrigação de concluir por uma solução que, em abstrato, se pode situar no espaço existente entre a total procedência e a completa improcedência.
- 18 A dimensão jurisdicional entrelaça-se com a reserva constitucional do TdC estabelecida no artigo 214.º, n.º 1, alínea *c*), da Constituição da República Portuguesa (CRP) e a competência legal exclusiva da 3.ª Secção do TdC que no exercício das suas competências jurisdicionais é independente de todos os órgãos do TdC ou de outras entidades que levam a cabo

procedimentos de auditoria prévios à ação jurisdicional (sobre condições da constitucionalidade do processo, cf. §§ 66 a 72 da Sentença n.º 23/2022-07.OUT-3.ªS, da 3.ª Secção do TdC).

19 Contexto em que o procedimento probatório envolve três dimensões:

19.1 Admissibilidade da prova definida por normas abstratas.

19.2 Aquisição da prova (suscetível de ser subdividida em duas etapas, a admissão e a subsequente assunção) que tem de se operar à luz dos valores nucleares do contraditório, tutela jurisdicional efetiva e lealdade processual.

19.3 Valoração da prova que tem por base as provas adquiridas até ao encerramento da audiência e se concretiza na fixação motivada dos enunciados sobre factos provados e não provados (cf. supra §§ 5 a 9).

20 Plano em que o contraditório *sobre a prova* apresenta vários corolários, nomeadamente:

20.1 As provas suscetíveis de valoração pelo tribunal são apenas as admitidas no procedimento de aquisição probatória do processo jurisdicional até ao encerramento da audiência (artigo 425.º do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC), pelo que não estão incluídas eventuais provas pré-constituídas constantes de procedimentos de auditoria ou administrativo próprio do MP que não tenham sido objeto de prévia aquisição contraditória no processo jurisdicional;

20.2 O Tribunal ao valorar as provas (§ 19.3) atende ao princípio da aquisição processual, reconhecido no artigo 413.º do CPC como instrumental do princípio da verdade material, mas tem de se limitar aos conhecimentos atendíveis, no plano abstrato (§ 19.1) e concreto, (§ 19.2), fixando os factos provados (supra § 5) que serão atendidos na interpretação e aplicação do Direito ao objeto do processo.

21 Nos limites do objeto do processo, «o juiz não está sujeito às alegações das partes no tocante à indagação, interpretação e aplicação das regras de direito» (artigo 5.º, n.º 3, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC), cuja motivação no caso *sub judice* será empreendida de seguida.

#### II.4.3 A imputação de responsabilidade financeira sancionatória e o pedido de condenação em multa

- 22 O presente julgamento em matéria de direito é delimitado pela causa de pedir e pelo pedido da ação instaurada pelo MP (supra §§ 15 a 17) exclusivamente quanto à infração imputada ao Demandado D2<sup>1</sup>.
- 23 Consequentemente, o Tribunal está proibido de apreciar eventuais responsabilidades subjetivas de agentes que além do Demandado D2 intervieram nos procedimentos, i.e., não se vão julgar responsabilidades financeiras (sancionatórias ou reintegratórias) que não integrem o objeto processual recortado pelo Demandante na ação proposta contra o Demandado D2.
- 24 As normas sobre infrações financeiras sancionatórias constantes das várias alíneas do artigo 65.º, n.º 1, da LOPTC podem ser qualificadas como *normas sancionatórias primárias* que sendo autónomas entre si partilham uma característica comum, as respetivas previsões carecem de ser complementadas por normas de conduta sobre deveres dos agentes sujeitos ao específico regime sancionatório de Direito Público (*normas sancionatórias secundárias*).
- 25 O enquadramento empreendido pelo Demandante teve por referência:
- 25.1 O ilícito previsto na norma sancionatória primária da alínea *h*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, «pela execução de atos ou contratos [...] em violação do artigo 45.º».
- 25.2 A norma sancionatória secundária constante do artigo 45.º, n.º 4, da LOPTC, «os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas cujo valor seja superior a € 950 000 não produzem quaisquer efeitos antes do visto ou declaração de conformidade».
- 26 Da factualidade provada resulta que o tipo objetivo da infração prevista nas disposições conjugadas das normas sancionatórias acima indicada foi preenchido.
- 27 Com efeito, o MNVG executou materialmente o protocolo antes do visto do TdC, início de execução que precedeu também a data da outorga do protocolo e a própria aprovação do protocolo, apesar de esta ter ocorrido mais de 6 meses antes da concessão do visto.
- 28 Sem embargo, a eventual violação de regras de Direito Financeiro por uma determinada entidade pública não implica automaticamente a responsabilização de dirigentes ou membros do órgão executivo dessa entidade, atendendo, nomeadamente, a que no plano substantivo, a imputação objetiva enquanto atribuição do facto à esfera de controlo ou poder do agente tem como

---

<sup>1</sup> Na medida em que relativamente ao Demandado D1 existia uma situação de litisconsórcio voluntário passivo nos termos do disposto pelo artigo 32.º, n.º 1, do CPC, i.e., uma mera cumulação de ações que não decorre de nenhum imperativo legal, sendo preservada a independência das decisões finais sobre a extinção instância quanto ao Demandado D1 decidida pela Sentença n.º 22/2025 transitada em julgado (supra § 4.4), atenta, ainda, a norma do artigo 288.º, n.º 1, do CPC aplicável *ex vi* artigo 80.º da LOPTC

epicentro a atribuição de eventos típicos a condutas concretas de pessoas singulares, e, como se destacou *supra* no § 23, a única pessoa singular cuja eventual responsabilidade financeira pode ser apreciada no presente julgamento é o Demandado D2.

- 29 A responsabilidade financeira tem um âmbito subjetivo restringido a um universo delimitado primeiramente pelas várias normas do artigo 61.º da LOPTC que sendo reportadas em termos imediatos à responsabilidade reintegratória abrangem também a responsabilidade sancionatória por força do n.º 3 do artigo 67.º da LOPTC.
- 30 A imputação objetiva enquanto atribuição do facto à esfera de controlo ou poder do agente associada no caso de violação de deveres normativos a critérios normativos sobre competências, exige que se atenda ao património conceptual de disciplinas jurídicas sobre outras tipologias de responsabilidade na interpretação sistemático-teleológica das normas sobre infrações financeiras.
- 31 O artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC determina que ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória se aplica 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 que na parte aqui relevante estabelece que quando um tipo legal compreende um certo resultado o facto punível compreende também a omissão da ação adequada a evitá-lo.
- 32 O regime próprio sobre imputação objetiva de infrações financeiras sancionatórias consta em primeira linha da norma do n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC<sup>2</sup>: *a responsabilidade recai sobre o agente ou agentes da ação.*
- 33 Em complemento da norma 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 no âmbito de autarquias locais deve também atender-se:
- 33.1 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».
- 33.2 E às normas do artigo 80.º-A do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI)<sup>3</sup>, preceito com o seguinte teor:

---

<sup>2</sup> Em conjugação com o n.º 3 do artigo 67.º da LOPTC, «à responsabilidade sancionatória aplica-se, com as necessárias adaptações, o regime dos artigos 61.º e 62.º».

<sup>3</sup> Preceito aditado pela Lei n.º 51/2018, de 16-8.

«1. Nas autarquias locais, a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecidos por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente.

2. A responsabilidade financeira prevista no número anterior recai sobre os trabalhadores ou agentes que, nas suas informações para o órgão executivo, seus membros ou dirigentes, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.»

- 34 Resulta da factualidade provada que o Demandado D2 enquanto autarca pode ser enquadrado nas previsões dos números 1 e 2 do artigo 61.º da LOPTC.
- 35 Relativamente ao começo da execução do protocolo antes da aprovação da respetiva minuta, o Demandado D2 não tinha domínio sobre o facto.
- 36 A intervenção do Demandado D2 ocorre na aprovação colegial da minuta do protocolo e para efeitos de imputação objetiva da infração financeira a esse agente a questão jurídica que tem de ser apreciada em face da factualidade provada é se os termos da minuta implicavam a violação do disposto no artigo 45.º, n.º 4, da LOPTC por imporem necessariamente a execução do protocolo em data anterior à pronúncia da 1.ª Secção do TdC em sede de fiscalização prévia.
- 37 Em primeira linha, o texto da minuta não legitimava a atribuição de efeitos retroativos, i.e. que os efeitos jurídicos do protocolo se projetassem para um momento anterior ao da respetiva aprovação pela Câmara Municipal, tendo presente, nomeadamente:
- 37.1 O disposto no artigo 155.º, n.º 1, do Código de Procedimento Administrativo (CPA), «o ato administrativo produz os seus efeitos desde a data em que é praticado, salvo nos casos em que a lei ou o próprio ato lhe atribuam eficácia retroativa, diferida ou condicionada».
- 37.2 A cláusula 15.ª da minuta aprovada que prescrevia que o protocolo apenas entrava «em vigor na data de assinatura e vigora até 31 de março de 2023».
- 38 Em particular, a cláusula 10.ª da minuta do Protocolo não legitimava que depois da aprovação e outorga do protocolo lhe fossem atribuídos efeitos relativamente a momentos anteriores aos da outorga, sob pena de violação do artigo 155.º, n.º 1, do CPA e da cláusula 15.ª do Protocolo
- 39 Tendo presente a data da elaboração e apresentação do texto ao Presidente da CMVNGA, (31.01.2022) se tivesse havido uma atuação diligente desse autarca, a minuta do protocolo poderia ter sido submetida à reunião camarária de 07.02.2022, i.e., a proibição de efeitos retroativos estabelecida na cláusula 15.ª era compatível com a cláusula 10.ª e o atraso na submissão da minuta à câmara apenas podia ter impacto nesta última cláusula sem interferir com a regra estatuída na cláusula 15.ª que claramente proibia efeitos retroativos.

- 40 Decorre ainda do princípio da legalidade que um protocolo no valor de 1 290 000,00 € celebrado por uma autarquia local e sujeito a fiscalização prévia não pode produzir efeitos materiais antes do visto ou declaração de conformidade da 1.ª Secção do TdC independentemente do que estiver clausulado e, conseqüentemente, os autarcas que lhe atribuíam efeitos materiais antes da prolação de um desses atos incorrem numa infração financeira prevista e punível pelas normas conjugadas do n.º 4 do artigo 45.º e da alínea *h*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
- 41 Tendo havido um atraso na aprovação da minuta, por responsabilidade do Presidente da CMVNG, o princípio da legalidade impunha de forma inequívoca aos agentes da autarquia que não conferissem efeitos ao protocolo anteriores à data da sua aprovação e outorga.
- 42 A atribuição de efeitos ao protocolo por referência a momentos anteriores às respetivas aprovação e outorga constituiu uma conduta grosseiramente ilegal que não era legitimada ou permitida pelo texto da minuta aprovada na medida em que a norma sancionatória secundária violada proíbe de forma inequívoca que instrumentos cujo valor seja superior a 950 000,00 € (como o protocolo em causa que tinha o valor de 1 290 000,00 €) produzam quaisquer efeitos antes do visto ou declaração de conformidade no âmbito de processo de fiscalização prévia.
- 43 O procedimento subsequente ao ato que aprovou a minuta devia respeitar o regime legal que estabelece, nomeadamente, o seguinte:
- 43.1 A fiscalização prévia do TdC constitui uma competência própria da 1.ª Secção do Tribunal cuja intervenção nessa sede é provocada (dependente de impulso exógeno) e tipificada, por referência a uma tabela legal que compreende um âmbito subjetivo (entidades) e objetivo (atos e contratos) delimitador do que está sujeito a fiscalização prévia — enquadramento estabelecido, nomeadamente, pelas disposições conjugadas dos artigos 5.º, n.º 1, alínea *c*), 46.º, 47.º e 48.º da LOPTC.
- 43.2 Os municípios são entidades abrangidas no plano subjetivo pela fiscalização prévia do TdC atentas as normas conjugadas dos artigos 2.º, n.º 1, alínea *c*) e 5.º, n.º 1, alínea *c*), da LOPTC.
- 43.3 A apreciação de estrita legalidade desenvolvida no âmbito do processo de fiscalização prévia opera num quadro teleologicamente vinculado à prolação de uma decisão em prazo perentório legal sobre a concessão ou recusa de visto, atento, nomeadamente, o disposto no artigo 44.º, n.ºs 1 e 3, 84.º, n.º 2, e 85.º, n.ºs 1 e 3, da LOPTC.
- 43.4 Incidindo a fiscalização prévia na conformidade com a lei dos atos fiscalizados e em saber se os respetivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria, o escopo

funcional do processo reporta-se à eventual violação pelas entidades públicas fiscalizadas de princípio ou norma legal suscetível de determinar recusa de visto.

- 43.5 A suscetibilidade de fiscalização prévia do protocolo aprovado em 18.07.2022 decorre da conjugação dos artigos 2.º, n.º 1, alínea c), 5.º, n.º 1, alínea c), 44.º, n.º 1, e 46.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC.
- 43.6 O artigo 35.º, n.º 1, al. k), do regime jurídico das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RJALEI) aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, atribui ao presidente da câmara municipal a competência para enviar ao Tribunal de Contas os documentos que devam ser submetidos à sua apreciação.
- 44 No caso concreto, o Demandado D2 não tinha competência para a prática de qualquer ato procedimental posterior à aprovação da minuta do protocolo.
- 45 Por outro lado, a aprovação da minuta não legitimava que agentes da autarquia viessem a praticar atos violadores da norma do n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC.
- 46 Aprovada a minuta, o órgão com a competência legal para a outorga do protocolo e a submissão a fiscalização prévia tinha a responsabilidade de avaliar e decidir os atos que deviam ser praticados para assegurar a legalidade do procedimento subsequente, plano em que deveria submeter a minuta a fiscalização prévia (transmitindo no requerimento todos os factos relevantes sobre a matéria da produção de efeitos) ou outorgar o protocolo assegurando que a produção de efeitos materiais só ocorresse depois da concessão de visto.
- 47 O Demandado D2 não tinha o domínio do facto relativamente à atuação da autarquia superveniente à aprovação da minuta e a minuta por si só não constitui instrumento válido para produzir quaisquer efeitos jurídicos, pelo que, tendo a infração sido concretizada em atos fora do domínio funcional desse agente não lhe pode ser imputada objetivamente.
- 48 Sem embargo, ainda que se considerasse que a aprovação do texto da minuta legitimou que agentes da autarquia por via de atos posteriores violassem a norma do n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC, no caso *sub judice* a concreta atuação do agente relativa ao voto favorável à aprovação da minuta não compreendeu a violação de deveres de cuidado que sobre ele recaíam relativos ao respeito da norma do n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC, porque o Demandado D2:
- 48.1 Desconhecia as pretéritas condutas da autarquia de incumprimento de regras legais em sede de atos e contratos submetidos a fiscalização prévia e que tinham suscitado recomendações da 1.ª Secção do TdC quando essa entidade constataria violações por parte

de agentes da autarquia do regime de fiscalização prévia que não vieram a ser sancionados ou acionados por esses ilícitos;

48.2 A documentação partilhada para a reunião de 18.07.2022 não permitia, por si só, inferir que existia uma produção de efeitos iniciada antes mesmo da aprovação da minuta;

48.3 A informação que lhe tinha sido prestada não lhe permitia concluir que o Presidente da CMVNG ou o vereador ou dirigente a quem a competência tivesse sido delegada não exercia de forma devida as suas competências e responsabilidades de submissão tempestiva à fiscalização prévia TdC de atos ou contratos sujeitos a esse controlo.

49 Impondo-se concluir que:

49.1 A violação do n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC foi o resultado de ações e omissões essenciais de agentes que exercendo funções no MNVNG atuaram de forma livre e não determinada pelo Demandado D2;

49.2 Não pode ser imputada objetivamente ao Demandado D2 o preenchimento da infração financeira sancionatória na medida em que não se provou que tenha por ação ou omissão violado a *norma sancionatória secundária* do n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC;

49.3 Ainda que o Demandado D2 tivesse participado com atos determinantes para a violação pelo MVNG do n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC, no caso concreto não atuou de forma negligente quanto a esse resultado.

50 Em síntese, a conduta do Demandado D2 não preencheu a infração sancionatória prevista nas normas conjugadas dos artigos 45.º, n.º 4, e 65.º, n.º 1, alínea *h*), da LOPTC e ainda que o tipo infracional lhe fosse imputável objetivamente não estariam reunidos os requisitos jurídicos para imputação subjetiva da infração financeira sancionatória ao referido agente.

51 A absolvição do Demandado D2 implica que não haja lugar a emolumentos por força da isenção legal do MP em face do disposto nos artigos 14.º, n.ºs 1 e 2 (*a contrario sensu*), e 20.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

### III. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

- 1) Julgar improcedente a ação proposta pelo Ministério Público contra BB e absolver esse Demandado do pedido;
- 2) Não há lugar a emolumentos.

\*

- Registe e notifique.
- Após abra conclusão. DN.

Lisboa, 15 de abril de 2025

O Juiz Conselheiro,

---

(Paulo Dá Mesquita)