

# 14 2024

Secção – 3.ª S/PL  
Data: 24/04/2024  
ROM n.º 01/2024-3.ª  
Secção

**RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita**

**TRANSITADO EM JULGADO**

Sentença n.º 01/2024 - 1.ª S

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

## I. Relatório

1 AA e BB interpuseram *recursos ordinários* para o Plenário da 3.ª Secção, da Sentença n.º 1/2024 da 1.ª Secção do Tribunal de Contas que, nomeadamente, decidiu condenar: (a) a primeira Demandada «na condição de (ex) Presidente da Câmara Municipal de Viseu, por suplência, em consequência da prática de duas infrações de natureza sancionatória, decorrentes do incumprimento do prazo estabelecido Art.º 47.º, n.º 2, da LOPTC, no pagamento de uma multa de 5 UC, por cada uma delas e, em cúmulo, na multa única de 10 UC (a que corresponde o valor de 1020,00 € (mil e vinte euros)»; (b) o segundo Demandado «na condição de Vice-Presidente da Câmara Municipal de Viseu, em consequência da prática de oito infrações de natureza sancionatória, decorrentes do incumprimento do prazo estabelecido Art.º 47.º, n.º 2, da LOPTC, no pagamento de uma multa de 2,5 UC, por cada uma delas e, em cúmulo, na multa única de 20 UC (a que corresponde o valor de 2 040,00 € (dois mil e quarenta euros)».

2 Os recorrentes formularam alegações

2.1 A motivação de recurso da Recorrente AA contém as seguintes conclusões:

«I- A decisão em crise não é irrepreensível no que toca à condenação da Demandada na condição de (ex) Presidente da Câmara Municipal de Viseu, por suplência, pela prática de duas infrações de natureza sancionatória, decorrentes do incumprimento do prazo estabelecido no artigo 47.º, n.º 2 da LOPTC.

II- Desta decisão vem a aqui Recorrente recorrer, impetrando, a final, a revogação da decisão recorrida que deverá ser substituída por acórdão que extinga o procedimento por responsabilidade sancionatória da Recorrente, ou quando assim não se entenda, seja relevada a sua responsabilidade, nos termos do artigo 64.º, n.º 2 da Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas.

III- A ora Recorrente exerceu as funções de Presidente de Câmara de 4 de abril de 2021 até ao final do mandato autárquico, em 12 de outubro de 2021, na sequência do falecimento do então Presidente da Câmara, o malgrado Dr. CC.

- IV- Tais funções foram exercidas por suplência, como dimanava da decisão recorrida.
- V- À luz do princípio da igualdade, a imputação da infracção da aqui Recorrente deveria ter decaído, da mesma forma que aconteceu à imputação ao Demandado DD, na exacta medida em que também a Recorrente deteve responsabilidade num curto período, além do que estes pouco mais de seis meses corresponderam outrossim aos primeiros do exercício do seu mandato, donde, recorrendo ao critério do bom gestor público convocado pela Mma. Juiz *a quo*, deveria ter-se concluído pela inexigibilidade de adopção de outras medidas para cumprimento da lei.
- VI - Como se retira do Ponto 27. da fundamentação de direito da decisão em crise, no que tange ao 2.º fl. adicional, o incumprimento iniciou-se a 8 de Outubro de 2021, findando a 12 de Outubro do mesmo ano, *i.e.*, escassos quatro dias depois, altura em que a Recorrente cessou funções.
- VII - Trata-se de um (muito) curto lapso de tempo para o exercício de tão relevantes quanto exigentes funções autárquicas, que a Recorrente, de resto, jamais pensou vir a exercer.
- VIII - Não obstante, ao longo de todo o tempo que dedicou à causa pública, a Recorrente foi sempre uma zelosa cumpridora das obrigações que sobre si impendiam, o que também impôs às pessoas que funcionalmente dependiam de si.
- IX - De tal sorte que nunca foi alvo de qualquer procedimento, condenação ou sanção de qualquer natureza por banda do Tribunal de Contas, ou de qualquer outra entidade, o que é confirmado pela decisão em crise.
- X- E, durante o seu exercício de funções e até ao final do mandato, jamais a Recorrente tomou conhecimento da existência destes ou de outros atrasos, dos quais veio a tomar consciência unicamente aquando da instauração do vertente processo.
- XI - Daí que apenas lhe sejam assacadas responsabilidades no concernente aos contratos adicionais 1.º fl. e 2.º fl.
- XII - O Município de Viseu tem procurado organizar os seus serviços de forma a cumprir com todas as exigências decorrentes dos normativos legais, nomeadamente atinentes à contratação pública, criando um corpo de trabalhadores afectos em exclusivo a esta área.
- XIII – Tendo até feito aprovar o Regulamento da Organização dos Serviços Municipais da Câmara Municipal de Viseu, publicado no Diário da República II Série de 22/10/2020, difundido de entre todos os trabalhadores do Município, que são instruídos acerca do diploma e instados ao seu cumprimento.
- XIV - Este Regulamento consagra as competências dos diversos Departamentos, Divisões e Serviços, prescrevendo no seu artigo 37.º fl., que cabe à Divisão de Suporte Técnico e Administrativo (DSTA), unidade orgânica integrada na Direcção Municipal de Obras Públicas, Ambiente e Sustentabilidade “*garantir as formalidades relativas à intervenção do Tribunal de Contas no âmbito do visto prévio ou em matéria de fiscalização concomitante na área de intervenção das unidades orgânicas da Direcção Municipal*” - alínea l.
- XV - O Município de Viseu, por força da actuação zelosa da sua administração, tem sido cioso no cumprimento das obrigações legais inerentes à contratação pública, mormente no que toca ao relacionamento instrucional e comunicações obrigatórias ao Tribunal de Contas.
- XVI - Era àquela divisão do Município de Viseu que competia remeter os contratos adicionais ao Tribunal de Contas ou, mais concretamente, preparar os processos para serem remetidos ao Tribunal de Contas, os quais se encontravam arquivados na mesma Divisão.

XVII - A aqui Recorrente não cumpriu com a obrigação de os remeter ao Tribunal de Contas unicamente por que estes processos não lhe foram enviados, tendo ficado retidos na Divisão.

XVIII - Não poderia a Recorrente remeter contratos adicionais que não tinha em seu poder.

XIX - E foi com enorme estupefação que a Recorrente tomou conhecimento desta falha gravíssima, inusitada no historial do Município de Viseu.

XX - Isto mesmo é notado no Relatório de Distribuição EDOC/2023/25272, em cuja etapa n.º 29 o Director Municipal da Direcção Municipal de Obras Públicas, Ambiente e Sustentabilidade - DMOPAS verteu: "*Não posso deixar de plasmar nesta Distribuição, a vergonha do sucedido, ou seja os Contratos de trabalho adicionais, não serem enviados ao digníssimo Tribunal de Contas nos prazos legalmente estabelecidos, como sempre o foram, pois não há registo nos trinta e oito anos que sirvo este Digníssimo Município que tal alguma vez tenha acontecido*", acrescentando que lhe foi sonogada "*informação do atraso do envio, bem como à Exm.ª Administração. Soube do atraso, do incumprimento, por que o Digníssimo Tribunal de Contas solicitou esclarecimentos.*", propondo o espoletar dos "*necessários procedimentos disciplinares a todos os funcionários envolvidos (...)*", além da avaliação dos procedimentos que visem obviar à repetição do ocorrido.

XXI - Tendo tomado conhecimento desta situação, e em consonância com o proposto, o Sr. Vice-Presidente da CMV tomou medidas para acautelar o cumprimento da lei, quais sejam a realização de "*inquérito – procedimento disciplinar especial*".

XXII – Foram, ainda, tomadas medidas destinadas a mitigar ou eliminar os constrangimentos organizais e procedimentais por parte da unidade orgânica de Suporte Técnico e Administrativo (DSTA), tendo sido criados novos fluxos procedimentais, além das que resultam do e-mail de 3 de julho de 2023 do Chefe de Divisão da DSTA para o Director de Departamento, onde se evidenciam medidas tanto respeitantes a processos remetidos ao Tribunal de Contas para Fiscalização Prévia, como para Fiscalização Concomitante.

XXIII - E o Sr. Vice-Presidente do Município, a quem esta competência estava acometida, determinou fosse aferido se toda a tramitação processual prevista estava de acordo com as exigências decorrentes das resoluções do TdC.

XXIV – O Município procurou, outrossim, indagar das razões que subjazeram aos anómalos atrasos, dando cumprimento a solicitação do próprio TdC, tendo informado o corpo de efectivos da unidade orgânica da Divisão de Suporte Técnico e Administrativo de 2020 a 2023.

XXV - Segundo a informação prestada pela DSTA, os atrasos poderiam estar relacionados com os constrangimentos sentidos por aqueles serviços no período temporal em crise, mormente em resultado da pandemia causada pela Covid-19, o concomitante exercício das funções em teletrabalho, pelo menos desde Março de 2020 até Fevereiro de 2022, a daí decorrente dispersão dos recursos humanos, com prejuízos para a interajuda e até para a redundância que, anteriormente, permitia suprir eventuais falhas. Tal circunstancialismo prejudicou, igualmente, a formação em contexto de trabalho dos novos elementos da DSTA.

XXVI - Por outro lado, assinalou-se o início de funcionamento de novas plataformas nas quais se desenvolvem os respetivos fluxos procedimentais, relacionados com diversas entidades como a E-Redes, SILIAMB, APA, BASE - Contratos Públicos, ACINGOV, ANEPC, SIRJUE - Sistema de Informação de Regime Jurídico da Urbanização e Edificação.

XXVII - Mais, os serviços da DSTA arguíram que, no ano de 2021, se verificou um aumento considerável de contratos adicionais de trabalhos complementares, mercê das

empreitadas iniciadas em 2020 que sofreram estagnação mercê da Pandemia, mas também das iniciadas em 2021.

XXVIII - Não menos importante: os responsáveis últimos pela remessa dos adicionais ao TdC, logo que tomaram ciência dos atrasos verificados, determinaram o imediato e exaustivo levantamento e posterior remessa para o Tribunal de Contas de todas as situações similares, o que deu origem às remessas de 22/03, 23/03, 24/03, 28/3, 29/03, 30/03, 17/04, 18/04 e 28/04, todos de 2023.

XXIX - Por último, não está em causa a legalidade material dos actos com omissão de tempestiva comunicação, dado que foram observadas todas as exigências legais atinentes à sua componente financeira, cumprido o prazo legal inerente à natureza dos trabalhos que consubstanciam o seu objecto, respeitados os requisitos legais relativos à sua elaboração e formalização, assim como o tempo e modo de execução dos trabalhos complementares em referência.

XXX - Tudo visto, recorrendo ao critério do bom gestor público, conclui-se pela inexigibilidade de adopção de outras medidas a fim de evitar o resultado ilícito além das adoptadas, que se vêm de elencar, daí que a infracção em presença não deva ser imputada à Recorrente.

XXXI – Sem embargo de em nada se conceder no concernente à inexistência de responsabilidade da Recorrente, no caso de assim não se entender, o que por mero dever de ofício se aventa, consideramos estarem reunidas as condições para que seja relevada à Recorrente a pena de multa, nos termos das disposições conjugadas dos n.ºs 2 do artigo 64.º e do n.º 9 do artigo 65.º da LOTC, pois que, a existir alguma falta, esta foi praticada a título de negligência, atendendo a que inexistiu recomendação anterior do TdC, e na medida em que se trata da primeira vez em que a Recorrente é visada por procedimento desde jaez, sendo que toda esta factualidade é confirmada pela decisão em apreço.»

## 2.2 A motivação de recurso do Recorrente BB compreende as seguintes conclusões:

«I- A decisão em crise não é irrepreensível no que toca à condenação do Demandado na condição de Vice- Presidente da Câmara Municipal de Viseu pela prática de oito infracções de natureza sancionatória, decorrentes do incumprimento do prazo estabelecido no artigo 47.º, n.º 2 da LOPTC.

II- Desta decisão vem o aqui Recorrente recorrer, impetrando, a final, a revogação da decisão recorrida que deverá ser substituída por acórdão que extinga o procedimento por responsabilidade sancionatória do Recorrente, ou quando assim não se entenda, seja relevada a sua responsabilidade, nos termos do artigo 64.º, n.º 2 da Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas.

III- É isto por que o ora Recorrente exerceu as funções autárquicas como Vereador da Câmara Municipal de Viseu em 2013, encontrando-se a exercer o seu terceiro mandato autárquico, o último dos quais sempre como Vice-Presidente, funções que também exerceu, no segundo mandato, de 4 de abril de 2021 até 13 de outubro de 2021, na sequência do falecimento do então Presidente da Câmara, o malgrado Dr. CC.

IV - Ao longo destes mais de dez anos ininterruptos de exercício de mandato autárquico, o Recorrente sempre foi um zeloso cumpridor das obrigações que sobre si impendem, comportamento que, outrossim, impôs às pessoas que funcionalmente de si dependem.

V- E, em dez anos, nunca foi alvo de qualquer procedimento, condenação ou sanção de qualquer natureza por parte do Tribunal de Contas, ou de outra entidade que fosse.

VI - A responsabilidade do Recorrente decorre de lhe terem sido delegadas competências, as quais aliás procura exercer com o brio, dedicação e responsabilidade que sempre caracterizaram o percurso profissional.

VII - Com efeito, pelo Despacho n.º 008/P de 21/10/2021, o Recorrente viu serem-lhe delegadas competências nesta matéria, designadamente para "*enviar ao Tribunal de Contas os documentos que devam ser submetidos à sua apreciação*" - cfr. campo nono da tabela de competências ínsita em tal Despacho, que ora se junta e se dá como integralmente reproduzido, à semelhança dos demais documentos ao diante juntos (Doc. n.º 1).

VIII - Donde, somente lhe são assacadas responsabilidades no que concerne aos contratos adicionais 3.º a 10.º.

IX - O Município de Viseu tem procurado organizar os seus serviços de forma a cumprir com todas as exigências decorrentes dos normativos legais, nomeadamente atinentes à contratação pública, criando um corpo de trabalhadores afectos em exclusivo a esta área.

X - Tendo até feito aprovar o Regulamento da Organização dos Serviços Municipais da Câmara Municipal de Viseu, publicado no Diário da República II Série de 22/10/2020, difundido de entre todos os trabalhadores do Município, que são instruídos acerca do diploma e instados ao seu cumprimento.

XI - Este Regulamento consagra as competências dos diversos Departamentos, Divisões e Serviços, prescrevendo no seu artigo 37.º, que cabe à Divisão de Suporte Técnico e Administrativo (DSTA), unidade orgânica integrada na Direcção Municipal de Obras Públicas, Ambiente e Sustentabilidade "*garantir as formalidades relativas à intervenção do Tribunal de Contas no âmbito do visto prévio ou em matéria de fiscalização concomitante na área de intervenção das unidades orgânicas da Direcção Municipal*" - alínea l.

XII - O Município de Viseu, por força da actuação zelosa da sua administração, tem sido cioso no cumprimento das obrigações legais inerentes à contratação pública, mormente no que toca ao relacionamento instrucional e comunicações obrigatórias ao Tribunal de Contas.

XIII - Era àquela divisão do Município de Viseu que competia remeter os contratos adicionais ao Tribunal de Contas ou, mais concretamente, preparar os processos para serem remetidos ao Tribunal de Contas, os quais se encontravam arquivados na mesma Divisão.

XIV - A aqui Recorrente não cumpriu com a obrigação de os remeter ao Tribunal de Contas unicamente por que estes processos não lhe foram enviados, tendo ficado retidos na Divisão.

XV - Não poderia a Recorrente remeter contratos adicionais que não tinha em seu poder.

XVI - E foi com enorme estupefação que a Recorrente tomou conhecimento desta falha gravíssima, inusitada no historial do Município de Viseu.

XVII - Isto mesmo é notado no Relatório de Distribuição EDOC/2023/25272, em cuja etapa n.º 29 o Director Municipal da Direcção Municipal de Obras Públicas, Ambiente e Sustentabilidade - DMOPAS verteu: "*Não posso deixar de plasmar nesta Distribuição, a vergonha do sucedido, ou seja os Contratos de trabalho adicionais, não serem enviados ao digníssimo Tribunal de Contas nos prazos legalmente estabelecidos, como sempre o foram, pois não há registo nos trinta e oito anos que sirvo este Digníssimo Município que tal alguma vez tenha acontecido*", acrescentando que lhe foi sonogada "*informação do atraso do envio, bem como à Exm.ª Administração. Soube do atraso, do incumprimento, por que o Digníssimo Tribunal de Contas solicitou esclarecimentos.*", propondo o espoletar dos "*necessários procedimentos disciplinares a todos os funcionários envolvidos (...)*", além da avaliação dos procedimentos que visem obviar à repetição do ocorrido.

XVIII - Tendo tomado conhecimento desta situação, e em consonância com o proposto, o Sr. Vice-Presidente da CMV, aqui Recorrente, tomou medidas para acautelar o cumprimento da lei, quais sejam a realização de "*inquérito – procedimento disciplinar especial*".

XIX – Foram, ainda, tomadas medidas destinadas a mitigar ou eliminar os constrangimentos organizais e procedimentais por parte da unidade orgânica de Suporte Técnico e Administrativo (DSTA), tendo sido criados novos fluxos procedimentais, além das que resultam do e-mail de 3 de julho de 2023 do Chefe de Divisão da DSTA para o Director de Departamento, onde se evidenciam medidas tanto respeitantes a processos remetidos ao Tribunal de Contas para Fiscalização Prévia, como para Fiscalização Concomitante.

XX - E o Sr. Vice-Presidente do Município, a quem esta competência estava acometida, determinou fosse aferido se toda a tramitação processual prevista estava de acordo com as exigências decorrentes das resoluções do TdC.

XXI – O Município procurou, outrossim, indagar das razões que subjazeram aos anómalos atrasos, dando cumprimento a solicitação do próprio TdC, tendo informado o corpo de efectivos da unidade orgânica da Divisão de Suporte Técnico e Administrativo de 2020 a 2023.

XXII - Segundo a informação prestada pela DSTA, os atrasos poderiam estar relacionados com os constrangimentos sentidos por aqueles serviços no período temporal em crise, mormente em resultado da pandemia causada pela Covid-19, o concomitante exercício das funções em teletrabalho, pelo menos desde Março de 2020 até Fevereiro de 2022, a daí decorrente dispersão dos recursos humanos, com prejuízos para a interajuda e até para a redundância que, anteriormente, permitia suprir eventuais falhas. Tal circunstancialismo prejudicou, igualmente, a formação em contexto de trabalho dos novos elementos da DSTA.

XXIII - Por outro lado, assinalou-se o início de funcionamento de novas plataformas nas quais se desenvolvem os respetivos fluxos procedimentais, relacionados com diversas entidades como a E-Redes, SILIAMB, APA, BASE - Contratos Públicos, ACINGOV, ANEPC, SIRJUE - Sistema de Informação de Regime Jurídico da Urbanização e Edificação.

XXIV - Mais, os serviços da DSTA pretextaram que, no ano de 2021, se verificou um aumento considerável de contratos adicionais de trabalhos complementares, mercê das empreitadas iniciadas em 2020 que sofreram estagnação mercê da Pandemia, mas também das iniciadas em 2021.

XXV - Não menos importante: os responsáveis últimos pela remessa dos adicionais ao TdC, logo que tomaram ciência dos atrasos verificados, determinaram o imediato e exaustivo levantamento e posterior remessa para o Tribunal de Contas de todas as situações similares, o que deu origem às remessas de 22/03, 23/03, 24/03, 28/3, 29/03, 30/03, 17/04, 18/04 e 28/04, todos de 2023.

XXVI - Por último, não está em causa a legalidade material dos actos com omissão de tempestiva comunicação, dado que foram observadas todas as exigências legais atinentes à sua componente financeira, cumprido o prazo legal inerente à natureza dos trabalhos que consubstanciam o seu objecto, respeitados os requisitos legais relativos à sua elaboração e formalização, assim como o tempo e modo de execução dos trabalhos complementares em referência.

XXV - Tudo visto, recorrendo ao critério do bom gestor público, conclui-se pela inexigibilidade de adopção de outras medidas a fim de evitar o resultado ilícito além das adoptadas, que se vêm de elencar, daí que a infracção em presença não deva ser imputada à Recorrente.

XXVI – Sem embargo de em nada se conceder no concernente à inexistência de responsabilidade do Recorrente, no caso de assim não se entender, o que por mero dever de ofício se aventa, consideramos estarem reunidas as condições para que seja relevada ao Recorrente a pena de multa, nos termos das disposições conjugadas dos n.ºs 2 do artigo 64.º e do n.º 9 do artigo 65.º da LOTC, pois que, a existir alguma

falta, esta foi praticada a título de negligência, atendendo a que inexistiu recomendação anterior do TdC e na medida em que se trata da primeira vez em que o Recorrente é visado por procedimento desde jaez, sendo que toda esta factualidade é confirmada pela decisão em apreço.»

2.3 As duas motivações de recurso, depois das «conclusões», terminam da mesma forma:

«Deve ser dado provimento ao presente recurso, revogando-se a decisão recorrida que deverá ser substituída por Acórdão que extinga o procedimento por responsabilidade sancionatória do Recorrente, com as consequências legais, ou quando assim não se entenda, deve ser relevada a responsabilidade do Recorrente, nos termos do artigo 64.º, n.º 2 da Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas, assim se fazendo a costumada

JUSTIÇA.

*Pese embora não se nos afigure necessária a produção de prova testemunhal, indicam-se, à cautela, as seguintes testemunhas:*

1) EE, Director de Departamento;

2) FF, Chefe de Gabinete;

- ambos com domicílio profissional na Câmara Municipal de Viseu.»

3 Na fase processual de recurso:

3.1 O Ministério Público (MP) teve oportunidade de responder ao recurso, ao abrigo do artigo 99.º, n.º 1, da LOPTC, tendo depois de análise do objeto e fundamentos do recurso e de apreciação das questões suscitadas pelos Recorrentes concluído a sua apreciação nos seguintes termos: «o Ministério Público entende que não assiste razão aos recorrentes, e emite parecer no sentido da improcedência dos recursos e da confirmação da sentença recorrida».

3.2 Os recorrentes foram notificados da resposta 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 6o8.ffl, n.ffl 2, *ex vi* artigo 663.ffl, n.ffl 2, do CPC), não havendo lugar à apreciação de questões cuja análise se torne irrelevante por força do tratamento jurídico empreendido no aresto (cf. artigos 6o8.ffl, n.ffl 2, e 663.ffl, n.ffl 2, do CPC).

6 No caso concreto:

- 6.1 Metodologicamente, começar por enunciar a factualidade julgada provada pela decisão recorrida com relevo para a apreciação do recurso.
- 6.2 Tendo por referência as conclusões das duas motivações de recurso, o poder de cognição do tribunal *ad quem* parece reportar-se exclusivamente a matéria de direito, sem prejuízo das questões cujo conhecimento oficioso se imponha (artigo 6o8.ffl, n.ffl 2, *ex vi* do artigo 663.ffl, n.ffl 2, do CPC), não havendo lugar à apreciação de questões cuja análise se torne irrelevante por força do tratamento jurídico empreendido no aresto (cf. artigos 6o8.ffl, n.ffl 2, e 663.ffl, n.ffl 2, do CPC);
- 6.3 Contudo, na medida em que nas duas motivações de recurso se suscita a possibilidade de produção de prova na presente instância (supra § 2.3) vai começar por ser apreciado a suscetibilidade de conhecimento de eventual alteração da matéria de facto e depois intentar a apreciação jurídica das questões suscitadas pelos recorrentes.

## II.2 Factos provados

7 É o seguinte o enunciado da matéria de facto que consta da decisão recorrida (cf. artigo 663.ffl, n.ffl 6, do CPC):

«1. Em 15.11.2022, o Município de Viseu, através da aplicação eContas-CC, remeteu a este Tribunal o 1.ffl adicional à empreitada de “*Execução da Cobertura do Mercado 2 de Maio, Incluindo Obras Complementares*”, para cumprimento do disposto no n.ffl 2 do Art.ffl 47.ffl da LOPTC.

2. O referido adicional, outorgado em 05.05.2021, com autorização da Câmara Municipal de Viseu (CMV) de 01.04.2021, teve por objeto trabalhos complementares no valor de 10.486,00 €, que foram iniciados em 06.05.2021.

3. Ainda em 15.11.2022, o Município de Viseu, através da aplicação eContas-CC, remeteu a este Tribunal o 2.ffl adicional à mesma empreitada, para cumprimento do disposto no n.ffl 2 do Art.ffl 47.ffl da LOPTC.

4. Este adicional, outorgado em 13.07.2021, com autorização da CMV de 31.05.2021, teve por objeto trabalhos complementares no valor de 25.565,92 €, que foram iniciados em 14.07.2021.

5. Em 18.11.2022, o Município de Viseu, através da aplicação eContas-CC, remeteu a este Tribunal o 3.ffl adicional à mesma empreitada, para cumprimento do disposto no n.ffl 2 do Art.ffl 47.ffl da LOPTC.



6. Este adicional, outorgado em 12.01.2022, com autorização por despacho do Vice-Presidente da Camara Municipal de 15.11.2021, ratificado por deliberação CMV de 25.11.2021, teve por objeto trabalhos complementares no valor de 2.973,10 €, que foram iniciados em 13.01.2022.
7. Em 21.11.2022, o Município de Viseu, através da aplicação eContas-CC, remeteu a este Tribunal o 4.º adicional à mesma empreitada, para cumprimento do disposto no n.º 2 do Art.º 47.º da LOPTC.
8. Este adicional, outorgado em 12.01.2022, igualmente com autorização por despacho do Vice-Presidente da Camara Municipal de 15.11.2021, ratificado por deliberação CMV de 25.11.2021, teve por objeto trabalhos complementares no valor de 188.171,51 €, que foram iniciados em 13.01.2022.
9. Em 25.11.2022, o Município de Viseu, através da aplicação eContas-CC, remeteu a este Tribunal o 5.º adicional à mesma empreitada, para cumprimento do disposto no n.º 2 do Art.º 47.º da LOPTC.
10. Este adicional, outorgado em 2.02.2022, com autorização por despacho do Vice-Presidente da Camara Municipal, ratificado por deliberação CMV de 22.12.2021, teve por objeto trabalhos complementares no valor de 62.798,51 €, que foram iniciados em 3.02.2022.
11. Em 2.12.2022, o Município de Viseu, através da aplicação eContas-CC, remeteu a este Tribunal o 6.º adicional à mesma empreitada, para cumprimento do disposto no n.º 2 do Art.º 47.º da LOPTC.
12. Este adicional, outorgado em 13.06.2022, com autorização por despacho do Vice-Presidente da Camara Municipal de 16.05.2022, ratificado por deliberação CMV de 26.05.2022, teve por objeto trabalhos complementares no valor de 2.543,27 €, que foram iniciados em 14.06.2022.
13. Em 7.12.2022, o Município de Viseu, através da aplicação eContas-CC, remeteu a este Tribunal o 7.º adicional à mesma empreitada, para cumprimento do disposto no n.º 2 do Art.º 47.º da LOPTC.
14. Este adicional, também outorgado em 13.06.2022, com autorização por despacho do Vice-Presidente da Camara Municipal de 16.05.2022, ratificado por deliberação CMV de 26.05.2022, teve por objeto trabalhos complementares no valor de 39.389,87 €, que foram iniciados em 14.06.2022.
15. Em 13.12.2022, o Município de Viseu, através da aplicação eContas-CC, remeteu a este Tribunal o 8.º adicional à mesma empreitada, para cumprimento do disposto no n.º 2 do Art.º 47.º da LOPTC.
16. Este adicional, também outorgado em 13.06.2022, com autorização por despacho do Vice-Presidente da Camara Municipal de 13.04.2022, ratificado por deliberação CMV de 28.04.2022, teve por objeto trabalhos complementares no valor de 42.476,05€, que foram também iniciados em 14.06.2022.
17. Em 19.12.2022, o Município de Viseu, através da aplicação eContas-CC, remeteu a este Tribunal o 9.º adicional à mesma empreitada, para cumprimento do disposto no n.º 2 do Art.º 47.º da LOPTC.
18. Este adicional, outorgado em 18.08.2022, com autorização por despacho do Vice-Presidente da Camara Municipal de 08.07.2022, ratificado por deliberação CMV de 21.07.2022, teve por objeto trabalhos complementares no valor de 6.972,23€, que foram também iniciados em 19.12.2022.
19. Em 19.12.2022, o Município de Viseu, através da aplicação eContas-CC, remeteu ainda este Tribunal o 10.º adicional à mesma empreitada, para cumprimento do disposto no n.º 2 do Art.º 47.º da LOPTC.
20. Este adicional, outorgado em 31.08.2022, com autorização por despacho do Vice-Presidente da Camara Municipal de 18.07.2022, ratificado por deliberação CMV de

04.08.2022, teve por objeto trabalhos complementares no valor de 36.197,24€, que foram também iniciados em 01.09.2022.

21. AA exerceu as funções de Presidente de Câmara Municipal de Viseu, por suplência, entre 04.04.2021 e 12.10.2021.

22. Pelo Despacho n.º 008/2021, de 21.10, publicitado por edital de 22.10.2021, o Presidente da Câmara Municipal de Viseu, DD, delegou a competência para envio ao TdC dos documentos que devam ser sujeitos à sua apreciação no Vice-Presidente BB.

23. Na sequência da instauração do presente procedimento (em resposta ao pedido inicialmente formulado pelo TdC de esclarecimentos sobre a razão dos atrasos), o Município adotou medidas corretivas para evitar a verificação de novos atrasos na remessa de contratos adicionais ao Tribunal, aprovando instruções referentes ao procedimento de envio de adicionais a contratos de empreitada visadas, através das quais são sistematizadas as tarefas a realizar e os serviços intervenientes.

24. Adicionalmente, foi determinada a instauração de um inquérito disciplinar no sentido de apurar as causas do ocorrido.

25. Da consulta dos registos existentes neste Tribunal relativos ao mesmo tipo de ilícito, verifica-se que:

- Relativamente à demandada AA não foram identificados anteriores juízos de censura;
- No que respeita ao demandado DD, através da Sentença n.º 4/2009, foi relevada a responsabilidade por infração semelhante;
- Quanto ao demandado BB, no âmbito dos Dossiês n.ºs 1009 e 1031/2022, foi relevada a respetiva responsabilidade, tendo sido dado conhecimento da decisão de relevação (Decisão n.º 63/2023) ao Município de Viseu, em 10.10.2023 (data posterior à dos factos agora em análise), através do ofício registado nesta Direção-Geral com o n.º 45324/2023.
- Nestes dossiês, bem como no PAM n.º 16/2014, por Sentença de 22.07.2016, foram proferidas anteriores recomendações ao Município de Viseu, no sentido de dar cumprimento ao disposto no n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC.»

## II. 3 Apreciação de questões sobre matéria de facto

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

- 8 Em fase de recurso, o poder cognitivo do Tribunal sobre matéria de facto depende da satisfação de específicos ónus dos recorrentes.
- 9 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:
  - 9.1 Alegação e fixação da matéria de facto objeto do recurso;
  - 9.2 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.

- 10 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.
- 11 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.
- 12 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 de concretos pedidos formulados no recurso conexos com a matéria de facto**

#### **II.3.2.1 O ónus de impugnação no recurso em matéria de facto em face do caso concreto**

- 13 O 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 concreto recurso (a base da materialidade acima referida).
- 14 Os Recorrentes nas conclusões do recurso (*supra* §§ 2.1 e 2.2) não apresentam quaisquer pretensões relativas a alteração do julgamento do facto empreendido pela sentença recorrida.
- 15 Pelo que não se pode considerar que exista um recurso em matéria de facto e, ainda que houvesse uma pretensão implícita relativa a essa dimensão, a mesma não poderia ser conhecida por não terem sido cumpridos os ónus estabelecidos nas alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo 640.º do CPC.
- 16 Em face do exposto, conclui-se que no caso *sub judice* não existe nenhum recurso em matéria de facto suscetível de ser objeto de julgamento.

- 17 Consequentemente a hipótese formulada sobre eventual produção de prova na fase de recurso suscitada pelos Recorrentes (supra § 2.3) tem de ser liminarmente rejeitada por inadmissível quanto a um estrito recurso em matéria de direito.

## II.4 Apreciação das questões jurídicas suscitadas no recurso

### II.4.1 Questões jurídicas relevantes

- 18 Tendo presente a fundamentação e sentido da decisão recorrida, as conclusões das alegações dos recorrentes (cf. *supra* §§ 1, 2 e 5), o parecer do Ministério Público e a análise empreendida pelo tribunal *ad quem*, os temas essenciais objeto do recurso são os seguintes:

- 18.1 Responsabilidade dos Recorrentes relativamente às infrações em que foram condenados;  
18.2 Aplicação do instituto da relevação da responsabilidade e fixação das concretas multas;

### II.4.2 Responsabilidade dos Recorrentes relativamente às infrações em que foram condenados

- 19 Nos termos do n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC, os contratos que no âmbito de empreitadas de obras públicas já visadas titulem a execução de trabalhos a mais ou de suprimento de erros e omissões devem ser remetidos ao Tribunal de Contas no prazo de 60 dias a contar do início da sua execução.
- 20 Nos termos da alínea **b)** do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC a falta injustificada da prestação tempestiva de documentos que a lei obrigue a remeter é uma infração que se pode classificar como processual por contraponto às sancionatórias previstas no artigo 65.º da LOPTC.
- 21 No caso *sub judice*, tendo presente a matéria de facto provada, os Recorrentes preencheram o elemento objetivo da infração sem agir dolosamente (com intenção ou conformando-se com a omissão de remessa tempestiva do referido contrato ao TdC), mas atuando de forma negligente, na medida em que não atuaram, como lhes incumbia, de forma a garantir o cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC, não tendo, no exercício dos seus poderes próprios assegurado que os contratos adicionais em causa fossem remetidos à 1.ª Secção do TdC no prazo legal.
- 22 As justificações apresentadas pelos Recorrentes, embora relevantes no plano da graduação das sanções, não permitem concluir que não se verificou infração decorrente da violação do disposto

no n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC, nem pela ausência de conduta merecedora de censura, não se identificando no tratamento do caso pela primeira instância qualquer erro de direito.

#### II.4.3 Aplicação do instituto da relevação da responsabilidade e fixação das concretas multas

23 A apreciação empreendida na Sentença recorrida sobre a matéria do instituto da relevação da responsabilidade e fixação das concretas multas e quanto aos ora Recorrentes foi a seguinte:

«21. Quanto à possibilidade de relevação da responsabilidade sancionatória, nos termos do n.º 9 do Art.º 65.º, aplicável por força do n.º 3 do Art.º 66.º, todos da LOPTC, mencione-se que, da consulta dos registos existentes neste Tribunal apurou-se que nos dossiês 1009 e 1031/2022, bem como no PAM n.º 16/2014, por Sentença de 22.07.2016, foram proferidas anteriores recomendações ao Município de Viseu, no sentido de dar cumprimento ao disposto no n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC.

22. Esta circunstância impede a verificação dos requisitos cumulativos do Art.º 65.º, n.º 9, da mesma LOPTC, tendo em conta, designadamente, o disposto na alínea b).

23. A infração em referência é punida com multa, num montante compreendido entre o limite mínimo de 5 UC, que corresponde ao valor de € 510,00 e o limite máximo de 40 UC que corresponde ao valor de 4.080,00 €, por cada um dos dossiês (cfr. Regulamento das Custas Processuais, valor da UC é de 102,00 €.)

24. De acordo com o disposto no Art.º 67.º, n.º 2, da LOPTC, o Tribunal de Contas deve graduar as multas tendo em consideração a gravidade dos factos e suas consequências, o grau de culpa, o montante dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal.

25. No caso em apreço, não se conhece a ocorrência de prejuízo para o Estado em razão da conduta dos demandados *supra* descrita.

26. Desconhece-se a situação económica dos demandados.

27. Contra os demandados milita a circunstância de o atraso verificado na remessa dos contratos ao Tribunal de Contas, durante um período significativo: no que respeita à demandada AA, 1.º adicional - Dossiê n.º 914/2022, desde 04.08.2021 (início do incumprimento) até 12.10.2021 (data da cessação de funções) e 2.º adicional - Dossiê n.º 915/2022, desde 08.10.2021 (início do incumprimento após termo do prazo legal de remessa) até 12.10.2021 (data da cessação de funções) e, no que respeita ao demandado BB, no período que decorreu entre 11.02.2022 (data em que lhe foi delegada a respetiva competência) e as datas de remessa de cada um dos contratos adicionais cujo atraso lhe é imputável que se situam entre 18.11.2022 e 19.12.2022.

28. Atraso significativo que “inviabilizou, na prática, a normal efetivação, e em devido tempo, dos poderes e funções de controlo da despesa pública que se integram nas atribuições deste órgão jurisdicional”, o “que concede maior gravidade ao ilícito cometido” (neste sentido, cfr. sentença deste Tribunal de Contas de 15.10.2021, relativa ao processo autónomo de multa 04/2021).

29. Apesar de o demandado BB já ter sido indiciado por conduta omissiva idêntica, no âmbito dos Dossiês n.ºs 1009 e 1031/2022, tais factos não relevam para a medida da multa a aplicar, uma vez que a decisão que dos mesmos conheceu, de resto relevando a responsabilidade do demandado, foi proferida em data posterior à ocorrência dos factos ora em apreciação.

30. Por outro lado, as particularidades da situação acima contextualizada reduzem o grau de culpa dos dois demandados. No que respeita à demandada AA, a

responsabilidade pelo atraso na remessa do segundo adicional relativamente ao termo do prazo cifra-se apenas em alguns dias, coincidindo com o termo do seu mandato. Não deverá ignorar-se, tão-pouco, que foi chamada a exercer funções de Presidente da Câmara por suplência durante um período relativamente reduzido e cerca de seis meses. Assim, tendo em conta o critério de graduação do Art.º ffl 67.º ffl da LOPTC, julga-se adequada a sua condenação por cada uma das infrações pelos mínimos legais, correspondentes a 5 UC.

31. De maior pendor atenuativo afiguram-se ser as circunstâncias posteriores aos factos que militam a favor do demandado BB, registando-se positivamente que foi já na vigência do seu mandato como Vice-Presidente que o Município adotou medidas corretivas para evitar a verificação de novos atrasos na remessa de contratos adicionais ao TdC, tendo enviado documento comprovativo da aprovação do “fluxo de procedimento”, respeitante ao envio de adicionais a contratos de empreitada visadas, através do qual são sistematizadas as tarefas a realizar e os serviços intervenientes. Adicionalmente, informou que foi determinada a instauração de um inquérito disciplinar no sentido de apurar as causas do ocorrido.

32. Este comportamento posterior à infração diminui acentuadamente a sua culpa, conduzindo à atenuação especial da multa nos termos previstos no n.º ffl 7 do Art.º ffl 65.º ffl da LOPTC, pelo que, tendo em conta o critério de graduação do Art.º ffl 67.º ffl da LOPTC, julga-se adequada a sua condenação por cada uma das infrações pelos mínimos legais, correspondentes a 2,5 UC.»

- 24 O artigo 66.º ffl, n.º ffl 3, da LOPTC estabelece que o n.º ffl 9 do artigo 65.º ffl da LOPTC sobre relevação da responsabilidade de infrações sancionatórias também se aplica às infrações *processuais* previstas e puníveis pelo artigo 66.º ffl, n.ºs 1, 2 e 3, da LOPTC quando estas forem praticadas com negligência, pelo que, a 1.º ffl e a 2.º ffl Secções do TdC podem relevar a responsabilidade por infração financeira quando não tiver havido antes recomendação do TdC ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado, nem tendo o autor sido anteriormente censurado pela sua prática (por parte dessas entidades).
- 25 A aplicação do instituto da relevação de responsabilidade, nos termos da norma do n.º ffl 9 do artigo 65.º ffl da LOPTC, não se opera de forma automática, dependendo sempre da ponderação dos particularismos do caso concreto.
- 26 No caso da recorrente AA ressalta que nunca tinha sido anteriormente visada em recomendações ou condenação pela infração objeto do processo (cf. ponto 25 transcrito supra no § 7) e as suas duas faltas objeto do presente processo reportam-se a omissões durante dois períodos muito curtos de tempo, uma por 2 meses e 8 dias outra por apenas 4 dias (cf. ponto 27 transcrito supra no § 23), e num contexto excecionalíssimo na medida em que a competência foi assumida por si também por um hiato temporal reduzido e em virtude do falecimento do anterior presidente do município e num quadro em que subitamente sobre si recaíram um número significativo de competências novas ao mesmo tempo que os serviços sob sua alçada

que em concreto tiveram a conduta inadequada estavam afetados pelas medidas aprovadas ao nível nacional em virtude do COVID 19 (cf. ponto 21 transcrito supra no § 7).

- 27 Entende-se, conseqüentemente, que existe motivo para a recorrente AA beneficiar da solução de diversão que foi concedida ao atual Presidente da Câmara que também assumiu a competência por um curto período, mas já tinha um lastro de experiência anterior muito significativo incluindo num período em que tinham ocorrido infração similar no âmbito da sua competência (cf. ponto 25 transcrito supra no § 7), devendo ser conseqüentemente relevada a responsabilidade da recorrente AA ao abrigo das disposições conjugadas dos artigos 65.º, n.º 1, alínea **b)**, e 66.º, n.º 1, alínea **b)**, e n.º 3, da LOPTC.
- 28 Sendo o recurso interposto por AA parcialmente procedente, entende-se que atendendo às circunstâncias do caso pode essa Recorrente ser isenta de emolumentos ao abrigo do artigo 17.º, n.º 2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (RJETC).
- 29 Relativamente ao recorrente BB ressalta a apreciação empreendida no ponto 29 da Sentença recorrida transcrito supra no § 23: no âmbito dos Dossiês n.ºs 1009 e 1031/2022, foi indiciado por conduta omissiva idêntica, mas a decisão que dos mesmos conheceu relevou a responsabilidade tendo sido proferida em data posterior à ocorrência dos factos ora em apreciação, sendo certo que as infrações se reportam a omissões mais prolongadas e a assunção da competência delegada ocorreu num quadro menos inopinado do que no caso da outra Recorrente, não existindo fundamento legal para em sede recurso se alterar a decisão da primeira instância de não relevar a infração do ora recorrente.
- 30 A infração prevista no artigo 66.º, n.º 1, al. **b)**, da LOPTC quando praticada com negligência é sancionável com multa dentro dos limites mínimo de 5 UC e máximo de 20 UC por via da aplicação conjugada dos n.ºs 2 e 3 do artigo 66.º da LOPTC.
- 31 De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 67.º da LOPTC, as multas devem ser graduadas tendo em consideração da gravidade dos factos e suas conseqüências, o grau de culpa, o montante dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal.
- 32 A Sentença recorrida ponderou todos os fatores relevantes de forma cuidada tendo empreendido «atenuação especial da multa nos termos previstos no n.º 7 do Art.º 65.º da LOPTC, pelo que, tendo em conta o critério de graduação do Art.º 67.º da LOPTC, julga-se adequada a sua

condenação por cada uma das infrações pelos mínimos legais, correspondentes a 2,5 UC» (cf. pontos 31 e 32 transcrito supra no § 23)

- 33 Desta forma entende-se que não existe motivo para alterar a decisão recorrida quanto ao recorrente BB e, nessa medida, sendo improcedente o respetivo recurso deve o mesmo ser sujeito à obrigação de pagamento dos emolumentos estabelecidos pelo artigo 16.º, n.º 1, do RJETC, i.e., no montante de 40% do VR.

### III. DECISÃO

**Em face do exposto, decide-se:**

**1) Julgar parcialmente procedente o recurso interposto por AA relevando a respetiva responsabilidade e determinando a sua isenção de emolumentos;**

**2) Julgar improcedente o recurso interposto por BB mantendo a respetiva condenação, sendo, ainda, condenado em emolumentos legais no montante de 40% do VR.**

\*

Registe e notifique. DN.

Lisboa, 24 de abril de 2024.

Os Juízes Conselheiros,

---

Paulo Dá Mesquita – Relator

---

António Francisco Martins

---

José Mouraz Lopes