



Secção: 3ª – S/PL
Data: 15/7/2025
RO N.º 8/2025
Processo: JRF/41/2024

RELATOR: Conselheiro José Mouraz Lopes

TRANSITADO EM JULGADO

Descritores: Recurso da matéria de facto; ampliação da matéria de facto; factos instrumentais; responsabilidade sancionatória; domínio do facto do agente

Sumário

1. A ampliação da matéria de facto por via de factos novos, ainda que instrumentais, é possível nos termos dos artigos 662º n.º 2 alínea c) e 5º do CPC, para factos que sejam considerados indispensáveis no âmbito do conhecimento do recurso em torno de uma causa de pedir concreta.
2. A indispensabilidade ou relevância de tais novos factos tem de ser avaliada em função dos factos existentes e provados, sob pena se de inverter a lógica do recurso através da anulação da sentença.
3. Não existindo razões para em função da fundamentação da matéria de facto provada e não provada pôr em causa o decidido sobre factos não provados, não é possível ampliar matéria de facto por via de novos factos que no caso seriam sempre factos instrumentais.
4. A tipologia infracional a que se refere o artigo 61º n.º 1 alínea h) e 45º n.º 4 da LOPTC, refere-se não à legalidade de aprovação de atos, contratos ou outros instrumentos sujeitos à fiscalização prévia, mas à legalidade da produção de efeitos dos mesmos, antes do visto ou declaração de conformidade, sempre superveniente à sua formalização e aprovação.

5. O órgão com a competência legal para a outorga do protocolo (que não era o mesmo que tinha competências para aprovar a minuta do protocolo) bem como a sua submissão a fiscalização prévia, tem a responsabilidade de avaliar e decidir os atos que deviam ser praticados para assegurar a legalidade do procedimento subsequente à aprovação da minuta pelo órgão coletivo, nomeadamente submeter a minuta a fiscalização prévia ou outorgar o protocolo assegurando que a produção de efeitos materiais só ocorresse depois da concessão de visto.
6. Tais competências não eram do demandado, um vereador sem pelouros atribuídos no executivo municipal.
7. Assim, na medida em que se tratou de atos praticados «fora do domínio funcional do demandado» a infração não lhe pode ser imputada objetivamente.



Secção: 3.^a – S/PL
Data: 15/7/2025
RO N.º 8/2025
Processo: JRF/41/2024

RELATOR: Conselheiro José Mouraz Lopes

TRANSITADO EM JULGADO

[Sentença n.º 23/2025 - 3.ª Secção
de 2025/04/15](#)

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

I – RELATÓRIO

1. O Ministério Público, veio interpor recurso da sentença proferida em 15 de abril de 2025, proferida no âmbito do processo de JRF à margem referenciado, através da qual foi decidido julgar improcedente a ação proposta pelo Ministério Público contra demandado e absolvê-lo do pedido. O recorrente alega erro de julgamento em matéria de facto e de direito, devendo ampliar-se a matéria de facto dada como provada, bem como julgada procedente a impugnação da matéria de direito, sendo o demandado condenado nos precisos termos do requerimento para julgamento.
2. O recorrente nas suas alegações apresentou as seguintes conclusões:
 1. O presente recurso tem como objeto a sentença n.º 23/2025 que julgou totalmente improcedente a ação instaurada pelo demandante e visa a impugnação quer da matéria de facto quer da matéria de direito.
 2. Andou mal, no entender do ora recorrente, a sentença quando desconsiderou factos que deveria ter considerado provados.
 3. Considera o recorrente que os meios de prova do processo impunham uma decisão diversa, discordando ainda da aplicação do Direito feita pela sentença recorrida.

4. Quanto à impugnação da matéria de facto da sentença recorrida há a referir o seguinte:

4.1. Em cumprimento do ónus impugnatório imposto pelo artigo 640.º, n.º 1, do Código de Processo Civil (CPP), aplicável *ex vi* do artigo 80.º da LOP-TC, iremos demonstrar que a Sentença recorrida, relativamente aos pontos de facto impugnados, não se apresenta consoante às regras e princípios do direito probatório;

4.2. Do depoimento gravado da testemunha A, Diretora Municipal da Administração Geral e Arquivo da CMVNG, resulta entre o minuto 16:51 e o minuto 17:22, o seguinte: *“O documento chega através de distribuição (...) com o respetivo despacho à Câmara. Nós colocamos o, realizamos a ordem do dia e colocamos os documentos de suporte na área reservada da Câmara Municipal. Todos os senhores vereadores quer sejam da oposição ou que não estejam ou que não tenham pelouros ou os que estão em exercício com pelouros têm todos acesso a essa plataforma da documentação de suporte às deliberações da Câmara. Foi sempre assim e continua ainda a ser assim”;*

4.3. Do depoimento de parte do demandado resulta o seguinte:

Depoimento a questões formuladas pelo Exmo. Senhor Juiz-Conselheiro:

- (i) *“Essa documentação de suporte é-nos enviada através de um link de acesso (...). É quase um instrumento de trabalho”* - vd. o seu depoimento gravado, entre o minuto 31:08 e o minuto 31:15.
- (ii) *“Confesso nesta ordem de trabalhos que aquilo que importava aqui era conferir o documento de suporte que acompanhava o protocolo que foi, naturalmente, lido, versava como já se disse aquilo que era o objeto, o objetivo do próprio protocolo, mas, portanto, a própria, o próprio clausulado tinha um período de vigência que tinha a ver com questões também dos anos letivos, etc. (...)”* - vd. o seu depoimento gravado, entre o minuto 40:08 e o minuto 40:38.
- (iii) *“Estava absolutamente convicto de que estaria tudo em conformidade, nomeadamente uma coisa tão básica, quanto o cumprimento do visto prévio do tribunal de Contas”* - vd. o seu depoimento gravado, entre o minuto 41:14 e o minuto 41:28.
- (iv) *“Porque o visto sendo prévio deveria, naturalmente, anteceder a deliberação (...)”* – vd. o seu depoimento gravado, entre o minuto 54:06 e o minuto 54:11.

Depoimento a questões formuladas pelo Ministério Público, constante da gravação entre o minuto 58:56 e a hora 01:02.21:

MP – *“Recorda-se quando terá recebido todo o manancial de documentos?”*

Demandado – *“Se 17 foi segunda-feira, recebi na quarta-feira ao final do dia.”*

MP – *“Relativamente a essa reunião. Essa minuta foi-lhe enviada?”*

Demandado – *“Presumo que sim.”*

MP – *“Chegou a ler essa minuta?”*

Demandado – “Na parte que importava para mim sim. Vi a cláusula de vigência que julgo que coincidia com a parte relativa aos anos letivos ou aos períodos letivos que estavam a falar do passe gratuito dos estudantes.”

MP – “Essa minuta tinha uma cláusula, a cláusula 10.ª que estabelecia: O Segundo Outorgante fica obrigado a pagar os montantes resultantes de todas as faturas emitidas pelo Primeiro Outorgante, num prazo de 30 (trinta) dias, a contar da data da emissão, com início a 1 de abril de 2022”.

Demandado – “Mas eu peço desculpa. Isso é o prazo para pagamento. Não tem a ver com a vigência propriamente dita. A vigência propriamente dita estava num artigo mais à frente em que diz respeito não sei se será a 16.ª ou 15.ª, por aí. (...) Portanto, salvo melhor opinião aquilo que me interessava era o prazo de vigência (...) Esse é que me importava averiguar (...) Esse contrato quando chegou é daquelas coisas que nós dizemos: ora bem vamos só ver aqui a vigência, o clausulado é igual, já há visto do Tribunal de Contas”.

MP – “Mas só depois de assinar (...) deliberação nesse sentido é que se sujeitava o contrato à fiscalização prévia”.

Demandado – “Pois com certeza! Mas essa parte eu não domino”.

4.4. Assim, em face do teor destes depoimentos, deve ser ampliada a decisão, no segmento “factos provados” (artigo 662.º, n.º 2, alínea c), *in fine*, do CPC, aplicável ex vi do artigo 80.º, da LOP-TC), acrescentando-se, logo a seguir ao facto 5.18 dado como provado, os seguintes factos:

- (i) Na quarta-feira, dia 13.07.2022, foi-lhe enviada, eletronicamente, através de um *link* a ordem do dia e a documentação de suporte às deliberações da CMVNG previstas na ordem do dia para a reunião da Câmara do dia 18.07.2022, na qual constava uma minuta do Protocolo entre o Município de Vila Nova de Gaia e a empresa sociedade B, ACE relativo a Andante Metropolitano “Passe 4_18@escola.tp” para alunos residentes em Vila Nova de Gaia.
- (ii) O demandado leu essa minuta, sendo que o que lhe importava averiguar era o prazo de vigência do protocolo e não o prazo de pagamento.
- (iii) O demandado estava convencido, quando votou favoravelmente a deliberação que aprovou a minuta do protocolo que este já tinha visto prévio do Tribunal de Contas.

5. Quanto à impugnação da matéria de direito da sentença recorrida por erro de julgamento, há a referir o seguinte:

5.1. Erro de julgamento por ter absolvido o demandado com base no facto da sua conduta não ter preenchido objetivamente a infração financeira sancionatória prevista nas normas combinadas dos artigos 45.º, n.º 4 e 65.º, n.º 1, alínea h), ambos da LOP-TC

5.1.1. O desenho jurídico construído na sentença recorrida, designadamente no subponto II.4.3 “A imputação de responsabilidade financeira sancionatória e o pedido de condenação em

multa”, do ponto II.4 “Fundamentação Jurídica”, esvazia de conteúdo os deveres impostos aos vereadores, fazendo deles meras figuras de corpo presente.

- 5.1.2. Neste conspecto, a sentença recorrida não atendeu a normas legais que decorrem, quer do Estatuto dos Eleitos Locais (EEL) – Lei n.º 29/87, de 30.06 que impõem deveres aos vereadores, como por exemplo a do artigo 4.º, alínea a), ponto i), e a normas do Regime jurídico das autarquias locais (RJAL), aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12.09, designadamente a alínea hh), do n.º 1, do artigo 33.º e o n.º 1, do artigo 34.º.
- 5.1.3. Não se verifica a exclusão do demandado do domínio do facto, como é defendido na sentença recorrida;
- 5.1.4. Neste aspeto a sentença recorrida diverge do ora recorrente quanto ao momento em que o demandado tem o domínio do facto.
- 5.1.5. No entender do recorrente, o demandado tem o domínio do facto quando, depois de ler a minuta, tem a oportunidade absoluta de, no momento da deliberação, contribuir ou não para a aprovação da deliberação, votando favoravelmente ou desfavoravelmente a aprovação da minuta. É com esta ação que a infração se concretiza, é esta ação que constitui a base indispensável da infração financeira sancionatória imputada ao demandado.
- 5.1.6. Na perspetiva do recorrente o demandado é co-autor porque dá origem, numa perspetiva causal, ao evento típico, juntamente com outro ou, no caso, com outros, sendo que a sua atuação é essencial para a produção do resultado, que é a aprovação de uma minuta que, só depois da aprovação pelo órgão executivo colegial da CMVNG poderia ser submetida a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, e que veio a dar origem à outorga de um protocolo.
- 5.1.7. Assim, tendo o domínio do facto, o demandado, contribuiu para a aprovação do texto da minuta, conferindo legitimidade para (ou cancelando) a violação da norma do n.º 4, do artigo 45.º, da LOP-TC, pelo que praticou a infração financeira sancionatória prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea h), da LOP-TC.

5.2. Erro de julgamento quanto à não consideração da existência de culpa do demandado

- 5.2.1. No nosso entender, ao contrário do que é defendido na sentença recorrida, no caso vertente, a atuação do demandado relativa ao voto favorável à aprovação da deliberação para outorga do protocolo envolve a violação de deveres de cuidado.
- 5.2.2. A documentação partilhada para a reunião de 18.07.2022, ao contrário do que refere a sentença recorrida, permitia ao demandado, pela leitura da cláusula 10.ª da minuta - que recebeu e leu -, inferir ou, pelo menos questionar os presentes na reunião, sobre a produção de efeitos do protocolo, antes da aprovação da minuta.
- 5.2.3. O demandado ao não diligenciar no sentido de se esclarecer acerca das possíveis consequências lógicas dos seus atos esqueceu-se de que está sujeito a deveres funcionais e de prossecução do interesse público, pelo que agiu sem o cuidado a que,

segundo as circunstâncias concretas, está obrigado, sendo impreterível que se informe como pode e deve agir – vd. neste sentido Acórdão n.º 11/10 – 3.ª Secção – PL (RO n.º 4 RO-JC/2010).

- 5.2.4. O demandado revelou, igualmente, impreparação quanto ao momento em que qualquer ato, contrato ou protocolo obrigado a fiscalização prévia do Tribunal de Contas deve ser submetido a tal fiscalização, porquanto, a título de exemplo, referiu que *“estava convencido, quando votou favoravelmente a deliberação que aprovou a minuta do protocolo que este já tinha visto prévio do Tribunal de Contas”*.
- 5.2.5. Ora, essa impreparação ou desconhecimento sobre essa ou outras matérias tem sido considerada pelo Tribunal de Contas como um fator agravador da culpa e sendo o demandado advogado e, no mandato de 2002/2005, sido vereador com poderes executivos e responsável pela tutela de diversos pelouros e vereador adjunto do Presidente da CMVNG era uma pessoa diferenciada “relativamente à maioria da população”, pelo que tinha um maior dever de cumprir a lei, não sendo aceitável que desconheça ideias básicas e já devidamente estabilizadas pela jurisprudência dos tribunais em geral e do Tribunal de Contas em particular – vd. neste sentido Acórdão do TdC (3.ª secção) n.º 08/2010, RO n.º 2RO-JRF/2010. Ainda neste contexto – vd. Acórdão do TdC (3.ª secção) n.º 23/2020, RO N.º 3/2020, Processo n.º 22/2019 -, o qual refere, a dado passo: “[Quem...] *vai exercer essas funções de gestão pública, tem que ter (ou adquirir, se não as possuir) um mínimo de conhecimentos de matérias sobre as quais vai tomar decisões*”.
- 5.2.6. Assim, como refere o Tribunal de Contas – vd. Acórdão (3.ª secção) n.º 1/2009, Processo n.º 2-JC/2007 - a simples aceitação de responsabilidades para as quais não se está devidamente preparado – por falta de consciência, de conhecimentos ou de experiência – pode ser “já uma contradição com o dever objetivo de cuidado” que é exigível.
- 5.2.7. A culpa, no caso a negligência, engloba o conjunto de deveres mínimos de cuidado avaliados, em função das circunstâncias – v.g., do conhecimento maior ou menor da vida por parte das pessoas -, pela medida de diligência do *bonus pater familias* consagrada no artigo 487.º, n.º 2, do Código Civil.
- 5.2.8. Assim, podemos dizer que é quem mais pode e sabe é que mais deve ter cuidado, pelo que, sem se exigir uma diligência sobre-humana ou sobrenatural, impunha-se um dever acrescido de cuidado ao demandado, tendo em conta a média de diligência requerida a pessoas comuns.
- 5.2.9. O demandado tomou uma atitude desleixada, quando podia e devia ter tomado uma atitude cuidadosa que, a ter sido seguida, não o levaria a votar favoravelmente a deliberação em causa.
- 5.2.10. Agiu, pois, o demandado com culpa, na modalidade de negligência.

6. Assim, pelo deficiente e ambíguo enquadramento lógico dos fundamentos apresentados pela sentença recorrida relativamente à responsabilidade do demandado, devem ser considerados provados os factos que a sentença recorrida colocou no segmento “II.2 Factos não Provados”.
7. Em conformidade com o exposto, os factos provados e os factos que referimos para ampliar a decisão induzem a existência de ilícito e de culpa e a consequente condenação do demandado nos exatos termos do pedido formulado pelo Ministério Público no requerimento inicial.
8. A sentença recorrida violou:
- Os artigos 45.º, n.º 4, 61.º, n.º 5, 62.º, n.º 2, 64.º, 65.º, n.º 1 e 67.º, n.º 5 alínea h), da LOP-TC;
 - O artigo 4.º, alínea a), ponto i), do Estatuto dos Eleitos Locais (EEL) – Lei n.º 29/87, de 30.06;
 - Os artigos 33.º, n.º 1, alínea hh), e 34.º, n.º 1, do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12.09;
 - O artigo 15.º, do Código Penal, aplicável *ex vi* do artigo 67.º, n.º 4, da LOP-TC;
3. O demandado foi notificado para responder, tendo apresentado contra-alegações nas quais conclui nos seguintes termos:
- I. O presente recurso visa impugnar a douta sentença n.º 23/2025, que julgou totalmente improcedente a ação intentada contra o Recorrido, pretendendo o Ministério Público a sua revogação, com fundamento em alegado erro de julgamento quanto à matéria de facto e de direito.
 - II. O recurso do Digníssimo Procurador-Geral Adjunto pretende a ampliação da matéria de facto provada e a condenação do Recorrido por alegada infração financeira sancionatória prevista nos artigos 45.º, n.º 4 e 65.º, n.º 1, alínea h), da LOPTC, imputando-lhe culpa na modalidade de negligência.
 - III. O Tribunal *a quo* fundamentou corretamente a sua decisão, demonstrando, com base na prova produzida e carreada nos autos, que o Recorrido atuou com diligência, prudência e confiança legítima na documentação e informações disponibilizadas pelos serviços competentes da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, no âmbito da deliberação em causa.
 - IV. Perante a prova produzida e carreada nos autos, o Tribunal *a quo*, valorou, interpretou e aplicou o Direito, atendendo também à experiência do Recorrido, enquanto autarca em funções executivas de gestão e administração de empresas municipais – ponto 5.6 e 5.7, dos Factos Provados – afastando liminarmente a culpa, a incúria e a negligência deste na tomada de decisão em causa.
 - V. O Recorrido, na qualidade de vereador não executivo, não tinha acesso à plataforma EDOCLINK, nem ao circuito interno de tramitação documental do Município (ponto 5.17, dos Factos Provados), tendo apenas acesso à documentação que estritamente lhe era disponibilizada para as reuniões de Câmara, via link eletrónico, condicionado pelo prazo exíguo e em condições limitadas.

- VI. Como tal, o Recorrido não tinha também acesso, nem conhecimento das sucessivas recomendações e advertências, notificadas pelo Tribunal de Contas ao Município, em sede da concessão do visto prévio dos contratos que este havia celebrado com a sociedade B, ACE.
- VII. Muito menos teve acesso às justificações, decisões do Município sobre a execução material e financeira daqueles contratos e, bem assim, do incumprimento do prazo da remessa dos processos ao Tribunal de Contas (Ponto 5.15 e 5.16, dos Factos Provados).
- VIII. A convicção do Recorrido de que o contrato sujeito a deliberação cumpriria o normativo legal relativamente à obtenção do visto prévio, à sua execução material, do Tribunal de Contas assentava em práticas anteriores, na continuidade de procedimentos análogos anteriormente aprovados e na presunção de legalidade das informações e minuta elaborada pelos serviços municipais.
- IX. A cláusula 15.^a da minuta do contrato previa, taxativa e expressamente, que o mesmo só entraria em vigor na data da sua assinatura, não permitindo qualquer interpretação no sentido da atribuição de efeitos retroativos, pelo que não pode, nem deve, daí inferir-se qualquer omissão ou negligência do Recorrido na análise do clausulado.
- X. O Recorrente, intencionalmente, descontextualiza o contrato aqui em causa, *maxime* a deliberação camarária que o aprovou, na qual interveio o Recorrido, que votou favoravelmente, colocando o acento tónico na retroatividade que infere, de forma indireta, da cláusula 10.^a da minuta, que reportando exclusivamente à forma de pagamento, constitui uma “rasteira” censurável e corresponde a uma interpretação imprópria da redação da minuta aqui em causa, mormente a estatuição truncada e labiríntica do prazo de vigência.
- XI. A responsabilidade pela remessa dos contratos ao Tribunal de Contas e pelo início da sua execução material e financeira competia exclusivamente ao Presidente da Câmara e aos serviços municipais que o coadjuvavam, não tendo o Recorrido qualquer domínio de facto ou poder de decisão sobre tais atos administrativos, nem antes, nem depois da deliberação propriamente dita.
- XII. O texto da minuta do contrato, como plasmado na Douta Sentença recorrida, por si só, não legitimava a atribuição de efeitos retroativos, em face do disposto no artigo 155º, n.º 1, do Código de Procedimento Administrativo, porquanto o teor da cláusula 15.^a da minuta era absolutamente perentório quanto ao início da sua vigência, que correspondia à data da sua assinatura, o que, obviamente, só poderia ocorrer em momento posterior à data da deliberação da Câmara Municipal.
- XIII. O estatuído na cláusula 10.^a da minuta, que estabelecia especificamente a forma de pagamento, não conferia legitimidade para que as partes, depois da aprovação e outorga do contrato, lhe atribuísem efeitos retroativos, sob pena de violação do estatuído na aludida norma.
- XIV. Ainda que se se tivesse tratado de um *lapsos linguae*, é manifestamente desproporcional e excessivo as conclusões que o Recorrente retira e expende sobre aquelas cláusulas, tanto mais que o mais relevante e do que essencial importa à boa decisão sobre a matéria controvertida, o Recorrido estava absolutamente convicto do cumprimento e diligência dos serviços e dirigentes do Município, no que tange à regularidade do procedimento, nomeadamente quanto à exigência do visto prévio à execução material e financeira dos vários contratos sobre o mesmo ou idêntico objeto, que já haviam sido aprovados anteriormente.

- XV. O Recorrido não se conforma e rejeita liminarmente a ampliação peticionada pelo Recorrente, no segmento dos “Factos Provados” de um ponto, que designou por 5.18, com a redação constante na página 18, das alegações que apresenta.
- XVI. A atuação do Recorrido não foi, em momento algum, causal ou necessária à violação do dever de submissão prévia do protocolo ao visto prévio do Tribunal de Contas, sendo certo que o seu voto favorável, enquanto vereador não executivo, também não era, nem foi determinante para a aprovação da deliberação.
- XVII. A atuação do Recorrido em nada contribuiu para a efetivação da execução material do protocolo que foi da estrita responsabilidade do Presidente da Câmara e dos serviços camarários que o assessoravam, conforme se pode retirar inequivocamente dos pontos 44, 45, 46 e 47, da Douta Sentença.
- XVIII. Este entendimento mostra-se também estribado pela previsão do artigo 80.º-A, n.º 1, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (Lei das Finanças Locais), que estabelece que a responsabilidade financeira prevista no artigo 61º, n.º 2, 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 a lei, hajam tomado decisão diferente.
- XIX. Em momento algum o Recorrido, na sua participação na deliberação da Câmara Municipal aqui em causa, desatendeu ou menosprezou as informações e documentação que, à data, lhe havia sido facultada, o que, ao abrigo da citada norma da Lei das Finanças Locais, afasta o seu sentido de voto de qualquer indício ou imputação de qualquer responsabilidade financeira.
- XX. Foi o Presidente da Câmara quem recebeu as recomendações e como dirigente máximo, era a este que competia organizar os serviços municipais de forma a evitar, a conduta reiterada de incumprimentos das regras legais, em sede de atos e contratos submetidos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.
- XXI. O Recorrido, ele sim, acabou por ser vítima da incúria e negligência do Presidente da Câmara e dos serviços municipais, tendo atuado no quadro dos procedimentos expectáveis, conformando-se credulamente com a documentação e informação que lhe foi prestada por estes.
- XXII. O Recorrido agiu com a necessária diligência, cautela e boa-fé, tendo preparado a sua intervenção com base na documentação que lhe foi facultada, não se tendo afastado do padrão de conduta exigível a um autarca na sua posição, pelo que não lhe pode ser imputada qualquer infração financeira sancionatória, quer a título objetivo, quer subjetivo.
- XXIII. Forçoso é concluir que se mostra liminarmente afastada a culpa ou até negligência por parte do Recorrido que, longe de violar os deveres funcionais, pautou a sua atuação dentro do padrão de diligência exigível a um vereador não executivo, mesmo com formação jurídica.
- XXIV. Deve, assim, ser negado provimento ao presente recurso, mantendo-se, na íntegra, a Douta Sentença proferida pelo Tribunal *a quo*, por se mostrar material e juridicamente ajustada aos factos provados e à correta aplicação do direito.

*

*

*

4. Tendo em conta as conclusões do recurso, englobado a matéria de facto expressamente referida pelo recorrente e matéria de direito envolvendo as consequências jurídicas que daí possam advir, é a seguinte a matéria de facto provada e não provada bem como a motivação referida e sobre a qual importa conhecer as questões suscitadas no recurso:

«1 FACTOS PROVADOS

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

1.1 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 “sociedade B, 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.

1.2 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.

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

1.4 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.

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

1.6 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.

1.7 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.

1.8 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 sociedade B, 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.^a, 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.^a: «O presente protocolo entra em vigor na data de assinatura e vigora até 31 de março de 2023.»

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

1.10 Em 22.07.2022, o MVNG representado pelo respetivo Presidente outorgou o protocolo com a empresa sociedade B, ACE.

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

1.12 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.

1.13 Tendo, consequentemente 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.

1.14 O Demandado D2 ao votar favoravelmente a proposta submetida à reunião da CMVNG de 18.07.2022 agiu de forma livre, voluntária e consciente.

- 1.15** 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 abstivesse “*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.
- 1.16** 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.
- 1.17** 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.
- 1.18** 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.
- 1.19** 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.

«2 FACTOS NÃO PROVADOS

- 2** 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.
- 2.1** 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.
- 2.2** O Demandado D2 ao votar favoravelmente a proposta submetida à reunião da CMVNG desprezou o que era imposto legalmente.

«3 MOTIVAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO

- 3** 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:

- 3.1 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).
- 3.2 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).
- 3.3 Não foi suscitado qualquer incidente de falsidade quanto às provas pré-constituídas admitidas no processo (cf., ainda, § 19.2).
- 3.4 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).
- 3.5 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.
- 3.6 A prova pessoal produzida (*supra* § 4.5) não contrariou as inferências diretas extraídas da prova documental.
- 3.7 Entende-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, consequentemente, 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.

4 Quanto à matéria de facto provada:

- 4.1 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.

- 4.2** 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).
- 4.3** 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.
- 5** 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):
- 5.1** 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;
- 5.2** Em particular, não se provou falta do cuidado devido por parte do Demandado nas suas ações objeto do julgamento.
- 5.3** 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)».

*

*

- 5.** Face às conclusões apresentadas pelo recorrente, que delimitam o objeto do recurso, são as seguintes as questões que importa conhecer: (i) erro sobre a matéria de facto; (ii)

preenchimento objetivo da infração financeira sancionatória prevista nas normas combinadas dos artigos 45.º, n.º 4 e 65.º, n.º 1, alínea h), ambos da LOPTC; (iii) existência de culpa do demandado.

(i) erro sobre a matéria de facto

6. Nos termos do artigo 80º da LOPTC, o regime normativo subsidiariamente aplicável à matéria de recurso, no âmbito da jurisdição do Tribunal de Contas, é o Código de Processo Civil (CPC), nomeadamente após a alteração legislativa introduzida à LOPTC pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março. Por isso, o conhecimento dos recursos é efetuado em função e de acordo com o regime legal do CPC e, concretamente nesta parte, por via do regime previsto nos artigos 640º e 662º daquele código (recurso em matéria de facto e modificabilidade da decisão de facto).
7. Deve, no entanto, ter-se em atenção o conjunto normativo específico da LOPTC no que respeita à elaboração da sentença, a que se refere o artigo 94º da mesma lei.
8. A decisão da 1ª Instância sobre a matéria de facto só pode ser alterada, nos casos previstos no artigo 662º do CPC. Assim, e no que respeita à decisão em apreciação, este Tribunal de Contas em Plenário da 3ª secção, nos termos do número 1 daquele artigo 662º do CPC, deve alterar a decisão proferida sobre a matéria de facto, se os factos tidos como assentes, a prova produzida ou um documento superveniente impuserem decisão diversa. Nos termos do número 2 deve, ainda, mesmo oficiosamente: a) ordenar a renovação da produção da prova quando houver dúvidas sérias sobre a credibilidade do depoente ou sobre o sentido do seu depoimento; b) ordenar, em caso de dúvida fundada sobre a prova realizada, a produção de novos meios de prova; c) anular a decisão proferida na 1.ª instância, quando, não constando do processo todos os elementos que, nos termos do número anterior, permitam a alteração da decisão proferida sobre a matéria de facto, repute deficiente, obscura ou contraditória a decisão sobre pontos determinados da matéria de facto, ou quando considere indispensável a ampliação desta; d) determinar que, não estando devidamente fundamentada a decisão proferida sobre algum facto essencial para o julgamento da causa, o tribunal de 1.ª instância a fundamente, tendo em conta os depoimentos gravados ou registados (sublinhado nosso, por via do interesse para o presente recurso).

9. Para a concretização daquele efeito (modificabilidade da decisão de facto) o artigo 640º do CPC impõe que os recorrentes ao impugnar a decisão sobre a matéria de facto tenham a obrigação de especificar «os concretos pontos de facto que consideram incorretamente julgados; os concretos meios probatórios constantes do processo ou da gravação que determinassem decisão diversa quanto ao teor do despacho sobre a matéria factual (cf. neste sentido a jurisprudência deste Tribunal nomeadamente os Ac. n.º 20/2016, 3ª secção, PL, de 11.5.2016, Ac. N.º 12/2017, 3ª secção, PL, de 9.6.2017 e Ac. 14/2019, 3ª secção, PL, de 22.10.2019).
10. Deve sublinhar-se que a reapreciação da prova, em segunda instância, com a finalidade de verificar se foi cometido ou não erro de apreciação que deva ser corrigido, é efetuada sobre os fundamentos constantes da sentença, através da motivação dos factos provados e não provados. Trata-se, na concretização da reapreciação da prova, de afirmar uma autonomia decisória do Tribunal de recurso, concretizado através do acesso direto às provas gravadas ou existentes (como, por exemplo a prova documental) devendo consequentemente fazer uma apreciação crítica das mesmas provas, formulando, nesse julgamento, com inteira autonomia, uma nova convicção, com renovação do princípio da livre apreciação da prova.
11. Importa, finalmente referir, como limite essencial, que o recurso é um remédio para erros cometidos, nomeadamente na apreciação da prova no julgamento e não um novo julgamento.
12. Tendo presente as considerações jurídicas supra referidas nos §§6 a 11, importa atentar nas razões sustentadas pelo recorrente que concluem pelo erro de julgamento em matéria de facto nomeadamente quando (a) se dão como não provados determinados factos que devem ser dados como provados [*«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. O Demandado D2 ao votar favoravelmente a proposta submetida à reunião da CMVNG desprezou o que era imposto legalmente»*] e, (b) simultaneamente, devem ser aditados outros factos, decorrentes apenas da audiência de julgamento, que identifica concretamente [*«(i) Na quarta-feira, dia 13.07.2022, foi-lhe enviada, eletronicamente, através de um link a ordem do dia e a documentação de suporte às deliberações da CMVNG previstas na ordem do dia para a reunião da Câmara do dia 18.07.2022, na qual constava uma minuta do Protocolo entre o Município de Vila Nova de Gaia e a empresa sociedade B, ACE relativo a Andante Metropolitano “Passe 4.18@escola.tp” para alunos residentes em Vila Nova de Gaia. (ii) O demandado leu essa minuta, sendo que o que lhe importava averiguar era o prazo de vigência*

do protocolo e não o prazo de pagamento. (iii) O demandado estava convencido, quando votou favoravelmente a deliberação que aprovou a minuta do protocolo que este já tinha visto prévio do Tribunal de Contas»].

13. Numa primeira dimensão e sobre a razão pela não prova dos factos alegados no requerimento inicial, a sentença refere, na motivação que «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; Em particular, não se provou falta do cuidado devido por parte do Demandado nas suas ações objeto do julgamento. 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».
14. Segundo o recorrente a razão probatória para a inclusão de tais factos declarados não provados nos factos que devem ser considerados provados, está no «deficiente e ambíguo enquadramento lógico dos fundamentos apresentados pela sentença recorrida relativamente à responsabilidade do demandado», concatenados, no entanto, com os factos que pretende dar como provados em aditamento que propõe.
15. A sua discordância resulta assim de uma dupla razão: deficiente e ambíguo enquadramento lógico dos fundamentos apresentados pela sentença e novos factos que pretende dar como provados em ampliação da matéria de facto.
16. É, no entanto, para contrariar esse ambíguo enquadramento lógico que o recorrente pretende aditar novos factos e a partir daí (num segundo momento) fazer incluir os factos dados como não provados em factos provados.

17. Deve referir-se que a ampliação da matéria de facto por via de factos novos, ainda que instrumentais, é possível nos termos dos artigos 662º n.º 2 alínea c) e 5º do CPC, para factos que sejam considerados indispensáveis no âmbito do conhecimento do recurso em torno de uma causa de pedir concreta.
 18. A indispensabilidade ou relevância de tais novos factos tem de ser avaliada em função dos factos existentes e provados, sob pena se de inverter a lógica do recurso através da anulação da sentença.
 19. Ora não há razões para em função da fundamentação da matéria de facto provada e não provada pôr em causa o decidido sobre aqueles factos não provados. Nem o recorrente invoca qualquer meio de prova, erro ou contradição, que permita essa alteração. Ou seja, as razões que sustentam a alegação não são objeto de uma impugnação direta por parte do recorrente, mas sim numa concatenação de argumentos e factos novos a serem incluídos em ampliação da matéria de facto.
 20. Não há assim fundamento para alterar a decisão envolvendo os factos dados como não provados, soçobrando nesta parte o recurso.
 21. No que respeita à ampliação da matéria de facto por via de novos factos (que no caso seriam sempre factos instrumentais), se o fundamento da ampliação fica dependente de alterações da matéria de facto que não podem ser acolhidas, deixa de se verificar a condição de ampliação a que se refere o artigo 662 n.º 2 alínea c) do CPC, citado.
 22. Assim não é possível ajuizar da indispensabilidade de ampliação da matéria de facto, em função do que está provado e não provado e, por isso, nesta parte soçobra o recurso.
- (ii) Preenchimento objetivo da infração financeira sancionatória prevista nas normas combinadas dos artigos 45.º, n.º 4 e 65.º, n.º 1, alínea h), ambos da LOPTC**
23. Sobre esta dimensão o recorrente insurge-se contra a decisão proferida invocando nas suas conclusões essencialmente a divergência sustentada no facto da sentença recorrida não ter atendido a normas legais que decorrem do Estatuto dos Eleitos Locais (EEL) – Lei n.º 29/87, de 30.06, que impõem deveres aos vereadores, sendo que o demandado tem o domínio do facto quando, depois de ler a minuta, tem a oportunidade absoluta de, no

momento da deliberação, contribuir ou não para a aprovação da deliberação, votando favoravelmente ou desfavoravelmente a aprovação da minuta.

24. Ainda segundo o recorrente, é com esta ação que a infração se concretiza, sendo o demandado co-autor juntamente com outros, na medida em que a sua atuação é essencial para a produção do resultado, que é a aprovação de uma minuta que, só depois da aprovação pelo órgão executivo colegial da CMVNG poderia ser submetida a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, e que veio a dar origem à outorga de um protocolo.
25. Importa num primeiro momento atentar na infração imputada ao demandado, que sustenta a ação, concretamente a infração tipificada no artigo 65º n.º 1 alínea h) da LOPTC, referente à «execução de atos ou contratos [...] em violação do artigo 45.º», sendo que a norma constante deste artigo no seu número 4, (em causa), estabelece que «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. Não restam dúvidas nem isso está questionado que, no caso, ocorreu a dimensão ilícita imputada envolvendo a execução material do protocolo outorgado pelo Município de Vila Nova de Gaia antes do visto do TdC.
27. Está em causa, na divergência, saber apenas se o demandado, enquanto vereador sem pelouro no MVNG no mandato autárquico de 2021-2025, entre 12 de outubro de 2021 e fevereiro de 2024 é autor ou não da referida infração.
28. Conforme decorre da sentença (§§ 32 a 34) é pacífico que à face do quadro normativo envolvendo a dimensão da autoria da imputação objetiva de infrações financeiras, nomeadamente nos termos do artigo 61º nº 1 e n.º 2 da LOPTC, envolvendo titulares de órgãos executivos das autarquias, máxime de um município, estão verificadas, em abstrato, no caso essas condições.
29. Não há qualquer dúvida que o demandado aprovou em deliberação colegial a celebração do protocolo em causa, (cf. §1.8 na matéria de facto provada supra referida)

30. Diferente é a imputação objetiva em função da infração e das responsabilidades que envolvem a concretização do referido protocolo.
31. Sobre essa matéria, refere-se na sentença que «o Demandado D2 não tinha competência para a prática de qualquer ato procedimental posterior à aprovação da minuta do protocolo».
32. Igualmente se refere na sentença que a aprovação da minuta pelo órgão «não legitimava que agentes da autarquia viessem a praticar atos violadores da norma do n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC. 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».
33. Não há dúvidas, conforme refere o recorrente nas suas alegações que segundo o «o Estatuto dos Eleitos Locais (EEL) – Lei n.º 29/87, de 30.06 - os eleitos locais devem observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos atos por si praticados ou pelos órgãos a que pertençam (artigo 4.º, alínea a), ponto i), do EEL), como, nos casos, em que deliberam “no domínio da ação social escolar, designadamente no que respeita a alimentação, alojamento e atribuição de auxílios económicos a estudantes”- vd, alínea hh), do n.º 1, do artigo 33.º, do Regime jurídico das autarquias locais (RJAL), aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12.09.-, sendo que esta competência não pode ser delegada no Presidente da Câmara – vd. n.º 1, do artigo 34.º, do RJAL».
34. Também não se questiona que «o demandado, depois de ler a minuta, tem a oportunidade ou a faculdade soberana, absoluta de, no momento da deliberação, contribuir ou não para a aprovação da deliberação, votando favoravelmente ou desfavoravelmente a aprovação da minuta».
35. Tem razão o recorrente quando refere que «o demandado, contribuiu para a aprovação do texto da minuta».

36. Diferente é a situação que ocorreu após a aprovação da proposta minuta do protocolo, nomeadamente na execução do protocolo (que não se confunde com a proposta da minuta levada a aprovação) e na produção dos seus efeitos.
37. Não ficou demonstrado, e está fundamentado esse facto não provado, a expressa referência aos efeitos retroativos do contrato na minuta aprovada em 18.07.2022 (cf. §1.8 dos factos provados e §§ 4.3 e 5.3 da fundamentação).
38. Recorde-se ainda que a proposta da minuta foi aprovada em 18.07.2022 e o Protocolo só foi outorgado pelo Presidente da Câmara em 22.07.2022.
39. A tipologia infracional imputada (artigos 61º n.º 1 alínea h) e 45º n.º 4 da LOPTC) refere-se não à legalidade de aprovação de atos, contratos ou outros instrumentos sujeitos à fiscalização prévia, mas à legalidade da produção de efeitos dos mesmos, antes do visto ou declaração de conformidade, sempre superveniente à sua formalização e aprovação.
40. E nesta fase, após a aprovação da minuta protocolo (e não da sua outorga), não há dúvida que o Demandado, por via das suas funções de vereador sem pelouro, não tinha o domínio do facto relativamente à atuação da autarquia superveniente à referida aprovação.
41. Recorde-se que a cláusula 15ª do Protocolo tinha expressamente referenciado que: «O presente protocolo entra em vigor na data de assinatura e vigora até 31 de março de 2023».
42. A outorga do referido protocolo competia ao Presidente da Câmara, o que ocorreu apenas em 22.07.2022, conforme decorre dos factos provados, bem como a sua execução.
43. Como é evidente e o recorrente afirma, com razão, «(...)», só depois da aprovação pelo órgão executivo colegial da CMVNG poderia ser submetida a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, e que veio a dar origem à outorga de um protocolo, (...)».
44. No entanto em relação à situação infracional em causa, ou seja, a execução material de um protocolo em data anterior à pronúncia do Tribunal de Contas, em função do valor do mesmo, já não era o demandado que tinha o domínio do facto para a mesma.

45. O órgão com a competência legal para a outorga do protocolo (que não era o mesmo que tinha competências para aprovar a minuta do protocolo) bem como a sua submissão a fiscalização prévia, tinha a responsabilidade de avaliar e decidir os atos que deviam ser praticados para assegurar a legalidade do procedimento subsequente à aprovação da minuta pelo órgão coletivo.
46. Concretamente poderia submeter a minuta a fiscalização prévia ou outorgar o protocolo assegurando que a produção de efeitos materiais só ocorresse depois da concessão de visto. Essas competências não eram do demandado, um vereador sem pelouros atribuídos, conforme provado.
47. Assim, na medida em que se tratou de atos praticados «fora do domínio funcional do demandado» a infração não lhe pode ser imputada objetivamente.
- (iii) Erro de julgamento quanto à não consideração da existência de culpa do demandado
48. Sobre esta dimensão o recorrente entende, em síntese que face ao conjunto de poderes e deveres que lhe assiste enquanto vereador «o demandado tomou uma atitude desleixada, quando podia e devia ter tomado uma atitude cuidadosa que, a ter sido seguida, não o levaria a votar favoravelmente a deliberação em causa».
49. Não se questionando e mesmo subscrevendo as considerações conclusivas formulados pelo recorrente a propósito do mínimo de conhecimentos de matérias sobre as quais vai tomar decisões que deve ter (ou adquirir se não as possuir) quem vai exercer funções de gestão pública, no caso e face ao decidido no ponto anterior é absolutamente irrelevante conhecer e apreciar essa matéria.
50. Como se referiu não podendo o demandado ser considerado autor do facto, não faz sentido apreciar de uma concreta e putativa dimensão culposa.
51. Assim e em conclusão julga-se improcedente o recurso, mantendo-se a decisão recorrida.

III – DECISÃO

Pelo exposto, acordam os Juízes da 3.^a Secção, em Plenário, em julgar improcedente o recurso interposto pelo Ministério Público e em consequência decidem manter a decisão recorrida.

Não são devidos emolumentos, por isenção legal.
Notifique.

Lisboa, 15 de julho de 2025

Os Juízes Conselheiros,

(José Mouraz Lopes, relator)

(António Francisco Martins)

(Paulo Pereira Gouveia)

Participou na sessão por videoconferência e votou favoravelmente o acórdão