

Apuramento de Responsabilidade Financeira

RELATÓRIO N.º 2/2024 - ARF

1.ª SECÇÃO



T
C TRIBUNAL DE
CONTAS

PROCESSO N.º 5/2023 – ARF 1.ª Secção

Apuramento de responsabilidade financeira sancionatória por não acatamento reiterado e injustificado de recomendações proferidas pelo Tribunal de Contas

Município de Aveiro

(Processos de Fiscalização Prévia n.ºs 494, 1760 e 1904/2023)

LISBOA

2024

ÍNDICE

I. INTRODUÇÃO	4
II. OBJETIVOS E METODOLOGIA.....	5
III. FACTUALIDADE APURADA	6
IV. NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS.....	16
A. DO INCUMPRIMENTO REITERADO E INJUSTIFICADO DE RECOMENDAÇÕES DO TdC.....	16
B. DA IMPUTAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....	17
V. COMPETÊNCIA PARA A PRÁTICA DOS ATOS IDENTIFICADOS	19
VI. JUSTIFICAÇÕES/ALEGAÇÕES APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO DIREITO DO CONTRADITÓRIO	20
A. EM SEDE DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA	20
B. EM SEDE DE APURAMENTO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	21
C. ALEGAÇÕES REMETIDAS NO EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO	23
VII. APRECIÇÃO.....	25
VIII. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA INDICIADA.....	30
A. INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA.....	30
B. IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DO EVENTUAL RESPONSÁVEL	30
C. SANCIONAMENTO DA INFRAÇÃO FINANCEIRA.....	32
IX. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO	33
X. CONCLUSÕES	33
XI. DECISÃO.....	34
FICHA TÉCNICA.....	36
ANEXO I - MAPA DE INFRAÇÕES FINANCEIRAS SANCIONATÓRIAS INDICIADAS.....	37
ANEXO II - RESPOSTA APRESENTADA NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	38

I. INTRODUÇÃO

1. Em 31.03.2023, 24.08.2023 e em 11.09.2023, o Município de Aveiro (MA) enviou ao Tribunal de Contas (TdC), para efeitos de fiscalização prévia, os seguintes contratos de empreitada:
 - a. “*Manutenção e Pequenos Arranjos Urbanísticos em Arruamentos na freguesia de Requeixo/N.ª Sra. de Fátima/Nariz*”, celebrado com a empresa Embeiral – Engenharia e Construção, S.A., pelo preço contratual de 985.730,67 € (a acrescer do IVA) e com prazo de execução de 180 dias (Proc.º n.º 494/2023);
 - b. “*Requalificação Urbana Eixo “Rotunda” Ruas de Viseu e Senhor dos Milagres – “Rotunda de Esgueira – 2ª Fase*”, celebrado com a empresa Manuel Francisco de Almeida, S.A., pelo preço contratual de 1.480.113,75 € (a acrescer do IVA) e com prazo de execução de 300 dias (Proc.º n.º 1760/2023);
 - c. “*Reabilitação das Ligações Azurva – Esgueira e Alagoas – Santa Joana - Área 1 – Alagoas poente e Rua da Boavista*” celebrado com a empresa Manuel Francisco de Almeida, S.A., pelo preço contratual de 1.636.216,64 € (a acrescer do IVA) e com prazo de execução de 365 dias (Proc.º n.º 1904/2023).
2. Em sessão diária de visto (sdv), de 20.06.2023, 11.10.2023 e de 10.10.2023, respetivamente, o Tribunal decidiu conceder o visto aos contratos, recomendando que em futuros procedimentos procedesse à identificação, nas peças do procedimento, dos pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias que pudessem condicionar o procedimento e a execução do contrato, bem como à elaboração de um relatório de revisão do projeto, tendo advertido a entidade para a obrigação que sobre ela recai de cumprir todas as recomendações do TdC.
3. Determinou ainda o envio dos processos ao Departamento de Fiscalização Concomitante e de Apoio ao Apuramento de Responsabilidades Financeiras (DFCARF), para efeitos de abertura do(s) processo(s) de apuramento de eventual responsabilidade financeira sancionatória, atento o facto de se indiciarem eventuais não acatamentos reiterados e injustificados de recomendações idênticas do Tribunal, suscetíveis de integrar a infração financeira sancionatória prevista na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)¹.
4. Por despacho judicial de 18.09.2023 foi ordenada a abertura do presente processo de apuramento de responsabilidade financeira (ARF), para o Proc.º n.º 494/2023, e aprovados os seus elementos

¹ Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26.08, alterada e republicada à Lei n.º 20/2015, de 09.03, por sua vez alterada pelas Leis n.ºs 42/2016, de 28.12, 2/2020, de 31.03, 27-A/2020, de 24.07, 12/2022, de 27.06 e 56/2023, de 06.10.

essenciais, tendo por despacho, de 17.11.2023, sido integrados no mesmo os Proc.^{os} n.^{os} 1760 e 1904/2023 e delimitado o âmbito deste ARF².

II. OBJETIVOS E METODOLOGIA

1. O objetivo da presente auditoria consiste no apuramento de eventuais responsabilidades financeiras relativas ao não acatamento reiterado e injustificado de várias recomendações do TdC para o MA dar cumprimento ao disposto no n.º 5 do artigo 36.º do Código dos Contratos Públicos³ (CCP), ilegalidade suscetível de consubstanciar a infração financeira sancionatória prevista na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
2. Por se ter considerado necessário, foram solicitadas informações e documentos complementares ao MA, através dos ofícios n.ºs 41634/2023 e 50895/2023-DFCARF, de 20.09 e 20.11, ao qual aquela entidade respondeu em 10.10.2023 e 07.12.2023⁴.
3. O estudo da situação em apreço consubstanciou-se, assim, na documentação e esclarecimentos remetidos em sede de fiscalização prévia e de apuramento de responsabilidade financeira por este Tribunal.
4. Elaborado o relato, foi o mesmo, em cumprimento de despacho judicial de 18.03.2024, e em observância do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º da LOPTC, notificado ao Presidente da CMA, A..., legal representante da entidade auditada e indiciado responsável⁵.

² No sentido de excluir do ARF o não acatamento da recomendação relativa ao eventual incumprimento do n.º 2 do artigo 43.º do CCP, por se ter, entretanto, comprovado que a mesma foi notificada ao MA, em data posterior à da aprovação das peças procedimentais em causa.

³ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29.01, retificado pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008 (publicada no DR, 1.ª S, n.º 62, de 28.03.2008), alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11.09, pelos Decretos-Lei n.ºs 223/2009, de 11.09 e 278/2009, de 02.10, pela Lei n.º 3/2010, de 27.04, pelo Decreto-Lei n.º 131/2010, de 14.12, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30.12, pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12.07, pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02.10, pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, retificado pela Declaração de Retificação n.º 36-A/2017, de 30.10, e n.º 42/2017, de 30.11 (publicadas no DR, 1.ª S, n.º 209/2017, de 30.10, e n.º 231/2017, de 30.11, respetivamente), pelos Decretos-Lei n.º 33/2018, de 15.05, e n.º 170/2019, de 04.12, e pela Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020, de 19.03, pelo Decreto-Lei n.º 14-A/2020, de 07.04, pela Lei n.º 30/2021, de 21.05.2021, retificada pela Declaração de Retificação n.º 25/2021, de 21.07, pelo Decreto-Lei n.º 78/2022, de 07.11 e pelo Decreto-Lei n.º 54/2023, de 14.07.

⁴ Ofícios enviados por correio eletrónico e registados no TdC, com os n.ºs 9022/2023 e 11010/2023.

⁵ Ofício n.º 12239/2024 – DFCARF, de 19.03.

5. Em 09.04.2024, foram apresentadas as suas alegações⁶, as quais foram tomadas em consideração na elaboração do presente relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas⁷, sempre que tal se haja revelado pertinente.

III. FACTUALIDADE APURADA

Da análise dos processos de fiscalização prévia em apreço e documentação complementar, identificam-se os seguintes factos.

A. Das recomendações efetuadas pelo TdC no sentido de o MA identificar os pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias que possam condicionar o procedimento e a execução do contrato, nas peças do procedimento, em conformidade com o disposto no n.º 5 do artigo 36.º do CCP.

1. O Município de Aveiro foi objeto desta recomendação nos seguintes processos de fiscalização prévia:
 - 1.1. Decisão de 28.07.2021 (Processo n.º 1364/2021), notificada em 29.07.2021, através do ofício 28673/2021;
 - 1.2. Decisão de 11.10.2021 (Processo n.º 1665/2021), notificada em 11.10.2021, através do ofício 37486/2021;
 - 1.3. Decisão de 21.12.2021 (Processo n.º 1947/2021), notificada em 22.12.2021, através do ofício 45240/2021;
 - 1.4. Decisão de 21.12.2021 (Processo n.º 2036/2021), notificada em 22.12.2021, através do ofício 45248/2021;
 - 1.5. Decisão de 13.01.2022 (Processo n.º 2192/2021), notificada em 13.01.2022, através do ofício 1191/2022;
 - 1.6. Decisão de 09.02.2022 (Processo n.º 13/2022), notificada em 10.02.2022, através do ofício 3829/2022;
 - 1.7. Decisão de 18.03.2022 (Processo n.º 1862/2021), notificada em 21.03.2022, através do ofício 9093/2021;

⁶ Ofício sem referência, remetido em anexo ao email registado na Direção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC) com o n.º 3394/2024.

⁷ As referidas alegações constam em anexo II ao relatório.

- 1.8. Decisão de 31.05.2022 (Processo n.º 1363/2021), notificada em 31.05.2022, através do ofício 20395/2022;
 - 1.9. Decisão de 24.05.2023 (Processo n.º 356/2023), notificada em 24.05.2023, através do ofício 21475/2023;
 - 1.10. Decisão de 20.06.2023 (Processo n.º 494/2023⁸), notificada em 29.06.2023, através do ofício 27620/2023;
 - 1.11. Decisão de 17.08.2023 (Processo n.º 1092/2023⁹), notificada em 21.08.2023, através do ofício 36854/2023;
 - 1.12. Decisão de 10.10.2023 (Processo n.º 1904/2023¹⁰), notificada em 11.10.2023, através do ofício 44745/2023.
 - 1.13. Decisão de 11.10.2023 (Processo n.º 1760/2023¹¹) notificada em 12.10.2023, através do ofício 44976/2023.
2. Estes ofícios foram recebidos no MA e encaminhados por mensagens de correio eletrónico ou através do sistema de gestão documental (como se detalha para cada um deles na resposta do MA), ao Presidente da Câmara Municipal, A...¹².

Nas mensagens de correio eletrónico ou nos despachos realizados no sistema de gestão documental do MA existem informações de Técnica Superior e da Chefe da Divisão da Divisão de Apoio Jurídico nas quais é mencionado, designadamente “(...) Exmo. Sr. Presidente da CMA para conhecimento do visto concedido (...) fazendo-se nota da recomendação do Tribunal de Contas (...) a qual deve ser acatada imediatamente pelos serviços para que seja suprida a referida ilegalidade (...)” – despacho da Técnica Superior, de 29.07.2021, exarado no Relatório do Documento n.º 34473.

E ainda que “(...) Reencaminho o mail e ofício do TC através do qual comunica (...). 1. A decisão de conceder o visto (...)

2. Recomendar à entidade (...)

⁸ Objeto deste processo de ARF.

⁹ Não foi determinado o apuramento de responsabilidade financeira.

¹⁰ Objeto deste processo de ARF.

¹¹ Objeto deste processo de ARF.

¹² Conforme 12 cópias de relatórios de gestão documental do MA ou mensagens de correio eletrónico enviadas em anexo aos ofícios de resposta do MA, s/ref.^a, assinados pelo Presidente da Câmara Municipal, em 10.10.2023 e 06.12.2023, e registados no TdC com os n.ºs 9022/2023 e 11010/2023, respetivamente.

e) tenha em consideração o disposto na alínea j) do n.º 1 do Art.º 65.º da LOPTC (sanção financeira de cariz financeiro), no respeitante ao não acatamento, reiterado, das recomendações proferidas por este Tribunal (...).

3. *É, assim, de destacar e esclarecer que:*

a) *As recomendações devem ser acatadas;*

b) *A recomendação sob a alínea e), que vem expressa pela primeira vez, é formulada pela consideração das anteriores recomendações não acatadas (...)*

c) *O citado artigo 65.º, sob a epígrafe Responsabilidades financeiras sancionatórias, prevê o seguinte (...)*

2 – As multas referidas no número anterior têm como limite mínimo o montante correspondente (...) ou seja, uma vez que 1 UC corresponde a 102 €, entre 2.550 € e 18.360 € (...)” – e-mail de 12.10.2021, da Chefe da Divisão da Divisão de Apoio Jurídico para o Presidente da Câmara Municipal de Aveiro (CMA).

3. Com exceção dos documentos identificados no ponto anterior, não foram enviadas cópias de documentos com orientações/instruções aos serviços municipais com vista ao acatamento das recomendações do TdC.

B. Do Processo n.º 494/2023

4. Em 04.02.2021, a Câmara Municipal de Aveiro (CMA) adjudicou a “*Empreitada de Manutenção e Pequenos Arranjos Urbanísticos em Arruamentos na Freguesia de Requeixo/N.ª Sr.ª de Fátima/Nariz*” à empresa Rosas Construtores, S.A., pelo preço contratual de 587.617,52 € (a acrescer do IVA) e o prazo de execução de 210 dias¹³.
5. Em 16.03.2021, foi celebrado o respetivo contrato (n.º 24/2021)¹⁴.
6. A obra foi consignada em 16.04.2021, tendo sido assinados, em 31.05.2021 e em 07.12.2021, dois autos de medição¹⁵ dos trabalhos realizados nos valores de 15.720,97 € e 2.356,92 € (a acrescer do IVA), respetivamente.
7. Esta obra foi suspensa, em 07.07.2021, com efeitos imediatos, por se ter verificado no decurso da mesma a necessidade de averiguar possíveis alterações a um projeto de rede pública de drenagem de águas pluviais da referida empreitada¹⁶.

¹³ Certidão “N.º 22 - março/2023”, anexa ao Requerimento n.º 648/2023.

¹⁴ Idem.

¹⁵ Anexos ao ofício registado com o n.º 9022/2023, de 10.10.2023.

¹⁶ Idem e Informação final n.º 205/DAEO/OM/2022, de 04.01.2022.

8. Entre julho de 2021 e março de 2022, no âmbito dos processos de fiscalização prévia infra identificados o TdC efetuou 7 recomendações ao MA (identificadas nos pontos 1.1. a 1.7 do presente capítulo), todas no mesmo sentido “(..) *que em futuros procedimentos se proceda à identificação nas peças do procedimento dos pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias, que possam condicionar o procedimento e a execução do contrato, em conformidade com o disposto no n.º 5 do artigo 36.º do Código dos Contratos Públicos (...)*”.
9. Em 03.02.2022 foi realizada uma vistoria e lavrado o respetivo auto de receção provisória¹⁷ no qual é mencionado que os trabalhos executados até àquela data perfaziam o valor de 18.077,89 € (a acrescer do IVA).
10. Em 06.04.2022, o MA celebrou o acordo de revogação do referido contrato n.º 24/2021, devido ao facto de o adjudicatário ter manifestado intenção de revogar o contrato, pondo-lhe, assim, termo e fazendo cessar de imediato os respetivos efeitos na parte relativa aos trabalhos da empreitada que ainda não tinham sido executados.
11. Em 31.05.2022, no âmbito do Processo de fiscalização prévia n.º 1363/2021, o TdC efetuou nova recomendação (a 8.ª) ao MA, no mesmo sentido das anteriores (conforme ponto 1.8 do presente capítulo).
12. Mantendo-se o interesse da autarquia na execução desta empreitada e na sequência da Proposta n.º 104/2022, subscrita pelo Presidente da Câmara Municipal, A... (elaborada na sequência da Informação Final n.º 205/DAEO/OM/2022, de 04.11.2022 e da Informação n.º 365/DMT/2022, de 20.05.2022¹⁸), em 10.11.2022, a CMA aprovou, por unanimidade, a revisão do projeto da “*Empreitada de Manutenção e Pequenos Arranjos Urbanísticos em Arruamentos na Freguesia de Requeixo/N.ª Sr.ª de Fátima/Nariz*”, a abertura do concurso público e as respetivas peças procedimentais, pelo valor de 1.321.975,95 €¹⁹.

O anúncio relativo a este procedimento (Concurso Público n.º OM/CP/05/22) foi publicado sob o n.º 14999/2022, no Diário da República, II Série, n.º 222, de 17.11.2022. No programa do procedimento e no caderno de encargos não foi efetuada qualquer referência a pareceres prévios, licenciamentos, autorizações que condicionassem a execução do contrato.

13. Em 13.12.2022, o MA solicitou à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDRC) a emissão de parecer sobre o “Projeto de execução da rede de drenagem de

¹⁷ Anexo ao ofício registado com o n.º 11010/2023, de 07.12.

¹⁸ Onde se propunha uma revisão do projeto no valor de 1.134.010,00 €.

¹⁹ Certidão “N.º 22 - março/2023”, anexa ao Requerimento n.º 648/2023.

águas pluviais a executar no âmbito da manutenção de diversos arruamentos, em freguesias de Requeixo, N.ª S.ª Fátima, Nariz, Eixo/Eirol e Oliveirinha, no concelho de Aveiro”, que integra a identificada empreitada²⁰.

14. Em 12.01.2023, na sequência da Proposta n.º 2/2023, subscrita pelo Presidente da Câmara Municipal, A..., a CMA, por unanimidade, adjudicou a identificada empreitada à empresa Embeiral – Engenharia e Construção, S.A., pelo preço contratual de 985.730,67 € (a acrescer do IVA), com o prazo de execução de 180 dias e aprovou a minuta do contrato a celebrar²¹.

15. Esta deliberação foi aprovada pelos seguintes membros do executivo municipal:

- ✓ A... (Presidente);
- ✓ B... (Vereador);
- ✓ C... (Vereadora);
- ✓ D... (Vereador);
- ✓ E... (Vereador);
- ✓ F... (Vereadora);
- ✓ G... (Vereador);
- ✓ H... (Vereador).

16. Em 23.01.2023, a CCDRC, enquanto entidade coordenadora, emitiu decisão global favorável condicionada, na sequência dos pareceres emitidos por várias entidades (E-Redes, Distribuição de Energia Elétrica, SA, Agência Portuguesa do Ambiente, IP, Infraestruturas de Portugal, SA e Entidade Regional da Reserva Agrícola Nacional do Centro), conforme solicitado por aquele Município para o projeto que integrava a referida empreitada²².

17. Em 08.03.2023, foi assinado o contrato entre o MA (representado pelo respetivo Presidente da Câmara Municipal, A...) e a empresa Embeiral, S.A., no valor de 985.730,67 €, com o prazo de execução de 180 dias²³.

18. Em 31.03.2023²⁴, este contrato foi remetido ao TdC, para fiscalização prévia, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC.

²⁰Documento denominado “*Pareceres prévios*” anexo ao Requerimento n.º 648/2023 e alínea f) do ofício registado no TdC com o n.º 9022/2023, de 10.10.2023.

²¹ Certidões “N.º 24 - março/2023”, anexa ao Requerimento n.º 648/2023 e “N.º 115 - Outubro/2023” anexa ao ofício registado com o n.º 9022, de 10.10.2023.

²² Certidão “N.º 22 – março/2023”, anexa ao Requerimento n.º 648/2023.

²³ Consignada em 20.07.2023 conforme auto remetido em anexo ao ofício registado com o n.º 11010/2023, de 07.12.2023.

²⁴ Requerimento n.º 648/2023, que determinou a abertura do Processo de fiscalização prévia n.º 494/2023.

19. Em 06.04.2023²⁵, o processo foi objeto de uma devolução para que a entidade fiscalizada prestasse esclarecimentos instrutórios adicionais necessários à análise do processo a que a entidade deu resposta em 08.05.2023²⁶.
20. Em sdv, de 18.05.2023, foi decidido proceder a uma 2.ª devolução²⁷ do contrato para que a entidade justificasse como considerava legalmente admissível a falta de identificação dos pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias que pudessem condicionar o procedimento e a execução do contrato, nas peças do procedimento, não obstante já ter sido destinatária de 8 recomendações do Tribunal sobre esta matéria.
21. Em 19.06.2023, o MA enviou a resposta²⁸ esclarecendo que o procedimento concursal que deu origem ao contrato em análise tinha sido anterior às recomendações do Tribunal. Asseguraram que todos os pareceres e licenciamentos foram emitidos, reconhecendo que não tinham sido identificados nas peças do procedimento, como se detalha mais adiante no capítulo IV deste relatório.
22. Em sdv, de 20.06.2023, o TdC decidiu visar o contrato emitindo recomendações ao MA, no sentido de:
- “(...) que, em futuros procedimentos:*
- a) Proceda à identificação dos pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias que possam condicionar o procedimento e a execução do contrato, nas peças do procedimento, em conformidade com o disposto no n.º 5 do artigo 36.º do CCP;*
- b) Faça corresponder à implementação dos PPGRCD e PSS artigos próprios no mapa de quantidades de trabalhos posto a concurso;*
- c) Proceda à revisão do projeto, nos termos e condições previstas no n.º 2 do artigo 43.º do CCP e do n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, na redação dada pela Lei n.º 40/2015, de 1 de junho (...).”*
23. Atento o facto de se indiciar o cometimento de uma eventual infração financeira prevista na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, foi determinado o envio do processo ao DFCARF para eventual abertura de processo de apuramento de responsabilidade financeira sancionatória.

²⁵ Ofício n.º 11517/2023 - DFP, de 06.04.

²⁶ Requerimento n.º 864/2023.

²⁷ Ofício n.º 20696/2023 – DFP, de 18.05.2023.

²⁸ Requerimento n.º 1269/2023.

C. Do Processo n.º 1760/2023

24. Em 15.02.2023, na reunião da CMA foi apresentada a Proposta n.º 30/2023²⁹, subscrita pelo Presidente da Câmara Municipal, A..., em cujos considerandos consta o seguinte:

“(...) foi solicitado parecer à comissão de coordenação e desenvolvimento regional do centro, às infraestruturas de Portugal, à direção regional de cultura do centro, E-redes e Águas do centro litoral, tendo-se obtido os pareceres favoráveis das Águas do centro litoral, E-redes, Infraestrutura de Portugal e o parecer favorável condicionado da direção regional de cultura do centro.

Assim a Comissão de Coordenação e desenvolvimento regional do centro emitiu uma decisão global favorável à pretensão condicionada ao exposto no parecer da DRCC, em anexo (...)”.

25. Esta Proposta n.º 30/2023 foi aprovada por unanimidade dos membros presentes na referida reunião, de 15.02.2023, tendo a CMA autorizado a abertura de procedimento por concurso público para a empreitada de “Requalificação Urbana do Eixo “Rotunda” Rua de Viseu e Rua Senhor dos Milagres – ‘Rotunda de Esgueira – 2.ª Fase”, definido o critério de adjudicação, aprovadas as respetivas peças procedimentais e a composição do júri, delegadas naquele várias competências e designados o diretor de fiscalização, o coordenador de segurança em obra e o gestor do contrato³⁰.

26. Esta deliberação foi aprovada pelos seguintes membros do executivo municipal³¹:

- ✓ A... (Presidente);
- ✓ B... (Vereador);
- ✓ C... (Vereadora);
- ✓ D... (Vereador);
- ✓ E... (Vereador);
- ✓ F... (Vereadora);
- ✓ G... (Vereador);
- ✓ H... (Vereador).

27. Em anexo às peças procedimentais do Anúncio de Procedimento n.º 2925/2023 publicado no Diário da República, II Série, n.º 42, de 28.02, que publicitou o respetivo concurso público (n.º

²⁹ Anexa ao Requerimento n.º 2160/2023, de 24.08.2023.

³⁰ Certidão n.º 92 - agosto/2023 anexa ao Requerimento n.º 2160/2023, de 24.08.2023.

³¹ Certidão n.º 140 - novembro/2023 anexa ao ofício registado com o n.º 11010/2023, de 07.12.2023.

OM/CP/05/23), não constam os pareceres prévios das diversas entidades com interesse para a empreitada (e constantes da decisão global favorável da CCDRC emitida em 28.02.2022).

28. Nessa data, o MA já tinha sido objeto de 8 recomendações identificadas nos pontos 1.1. a 1.8. do presente capítulo.
29. Em 01.07.2023, através da Proposta n.º 77/2023 subscrita pelo Presidente da Câmara Municipal, A..., a CMA adjudicou a empreitada de “*Requalificação Urbana do Eixo “Rotunda” Rua de Viseu e Rua Senhor dos Milagres – Rotunda de Esgueira – 2.ª Fase*” à empresa Manuel Francisco de Almeida, S.A., pelo preço contratual de 1.480.113,75€ (a acrescer do IVA) e com o prazo de execução de 300 dias³².
30. Em 01.08.2023, foi assinado o respetivo contrato³³ entre o MA (representado pelo respetivo Presidente da Câmara Municipal, A...) e a empresa Manuel Francisco de Almeida, S.A.³⁴.
31. Em 24.08.2023³⁵ este contrato foi remetido ao TdC, para fiscalização prévia, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC.
32. Em 01.09.2023³⁶ o processo foi objeto de devolução para que a entidade fiscalizada prestasse esclarecimentos instrutórios adicionais, designadamente justificasse o motivo pelo qual não tinham sido identificados, nas peças do procedimento, os pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias que pudessem condicionar o procedimento e a execução dos respetivos contratos, a que a entidade deu resposta em 29.09.2023³⁷, como se detalha mais adiante no capítulo IV do relatório.
33. Em sdv, de 11.10.2023, o TdC visou o contrato e emitiu recomendações ao MA, no sentido de que, em futuros procedimentos procedesse³⁸:

*“(...) a) à identificação dos pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias que possam condicionar o procedimento e a execução do contrato, nas peças do procedimento, em conformidade com o disposto no n.º 5 do artigo 36.º do Código dos Contratos Públicos (CCP);
e*

³² Certidão n.º 93 - agosto/2023 anexa ao Requerimento n.º 2160/2023, de 24.08.2023.

³³ Remetido em anexo ao Requerimento n.º 2160/2023, de 24.08.2023.

³⁴ Consignada em 01.09.2023 conforme auto que foi remetido em anexo ao ofício registado com o n.º 11010/2023, de 07.12.2023.

³⁵ Requerimento n.º 2160/2023, que determinou a abertura do Processo de fiscalização prévia n.º 1760/2023.

³⁶ Ofício n.º 38837/2023-DFP, de 01.09.

³⁷ Requerimento n.º 2475/2023.

³⁸ Advertiu, ainda, a entidade fiscalizada para a obrigação que sobre ela recai de cumprir todas as recomendações do TdC.

b) à elaboração de um relatório de revisão do projeto, nos termos e condições previstas no n.º 2 do artigo 43.º do CCP e do n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, na redação dada pela Lei n.º 40/2015, de 1 de junho, e em cumprimento dos princípios da legalidade e da transparência”.

34. “Face aos inúmeros antecedentes”o Tribunal determinou ainda o envio do processo ao DFCARF, para efeitos de abertura do processo de apuramento de eventual responsabilidade financeira sancionatória, atento o facto de se indiciar um eventual não acatamento reiterado e injustificado de recomendações idênticas do Tribunal, suscetível de integrar a infração financeira sancionatória prevista na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

D. Do Processo n.º 1904/2023

35. Em 30.03.2023, na reunião da CMA foi apresentada a Proposta n.º 39/2023, subscrita pelo Presidente da Câmara Municipal, A..., em cujos considerandos consta o seguinte³⁹:

“(...) considerando, ainda, que o referido projeto foi submetido à apreciação das diferentes entidades (APA, IP, ARHNorte, E-REDES e Lusitânia Gás), e que a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDRC) emitiu, a 23 de agosto de 2022, decisão global favorável, relativamente à pretensão, condicionada aos aspetos constantes do parecer emitido pela IP - Infraestrutura de Portugal, S.A., bem como à obtenção do título de utilização dos recursos hídricos; considerando, finalmente, que se aguarda o parecer final da IP, após ter sido submetidas alterações ao projeto (enviado a 6 de dezembro de 2022) (...)”⁴⁰.

36. Esta Proposta n.º 39/2023 foi aprovada por unanimidade dos membros presentes na referida reunião, de 30.03.2023, tendo a CMA autorizado a abertura de um procedimento por concurso público para a empreitada de “Reabilitação das Ligações Azurva – Esgueira e Alagoas – Santa Joana - Área 1 – Alagoas poente e Rua da Boavista”, definido o critério de adjudicação, aprovadas as respetivas peças procedimentais e a composição do júri, delegadas naquele várias competências e designados o diretor de fiscalização, o coordenador de segurança em obra e o gestor do contrato⁴¹.

37. Esta deliberação foi aprovada pelos seguintes membros do executivo municipal⁴²:

³⁹ Certidão n.º 99 - agosto/2023 anexa ao Requerimento n.º 2337/2023, de 11.09.2023.

⁴⁰ O parecer da Infraestruturas de Portugal S.A. foi recebido pelo MA em 19.09.2023, conforme resposta à alínea g) do ofício registado com o n.º 11010/2023 e cópia anexa ao mesmo.

⁴¹ Idem.

⁴² Certidão n.º 141 - novembro/2023 anexa ao ofício registado com o n.º 11010/2023, de 07.12.2023.

- ✓ A... (Presidente);
- ✓ B... (Vereador);
- ✓ C... (Vereadora);
- ✓ D... (Vereador);
- ✓ E... (Vereador);
- ✓ F... (Vereadora);
- ✓ G... (Vereador);
- ✓ I... (Vereadora);
- ✓ H... (Vereador).

38. A decisão global favorável da CCDR foi emitida em 23.08.2022⁴³.

39. Nas peças procedimentais do Anúncio de Procedimento n.º 6286/2023 publicado no Diário da República, II Série, n.º 78, de 20.04, que publicitou o respetivo concurso público (n.º OM/CP/07/23), não consta a identificação dos pareceres prévios existentes à data (e constantes da decisão global favorável da CCDRC emitida em 23.08.2022).

40. Nessa data, o MA tinha sido objeto das 8 recomendações identificadas nos pontos 1.1 a 1.8 do presente capítulo.

41. Em 20.07.2023, através da Proposta n.º 78/2023 subscrita pelo Presidente da Câmara Municipal, A..., a Câmara Municipal de Aveiro adjudicou a empreitada de *“Reabilitação das Ligações Azurva-Esgueira e Alagoas-Santa Joana – Área 1 - Alagoas Poente e Rua da Boavista”* à empresa Manuel Francisco de Almeida, S.A., pelo preço contratual de 1.636.216,64 € (a acrescer do IVA) e com o prazo de execução de 365 dias⁴⁴.

42. Em 14.08.2023, foi assinado o respetivo contrato⁴⁵ entre o MA (representado pelo respetivo Presidente da Câmara Municipal, A...) e a empresa Manuel Francisco de Almeida, S.A.

43. Em 11.09.2023⁴⁶, este contrato foi remetido ao TdC, para fiscalização prévia, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC.

⁴³ Remetido em anexo ao ofício registado com o n.º 11010/2023, de 07.12.

⁴⁴ Certidão n.º 100 - agosto/2023 anexa ao Requerimento n.º 2337/2023 (certamente por erro de escrita está redigida como Certidão n.º 99-agosto/2023, de 17.08. A Certidão n.º 99 - agosto/2023 foi igualmente junta ao Requerimento n.º 2337/2023 e refere-se à deliberação de autorização para abertura do procedimento por concurso público e referida em 1. do presente capítulo).

⁴⁵ Remetido em anexo ao Requerimento n.º 2337/2023, de 11.09.2023.

⁴⁶ Requerimento n.º 2337/2023, que determinou a abertura do Processo de fiscalização prévia n.º 1904/2023.

44. Em 15.09.2023⁴⁷, o processo foi objeto uma devolução para que a entidade fiscalizada prestasse esclarecimentos instrutórios adicionais, designadamente justificar o motivo pelo qual não foram identificados nas peças do procedimento, os pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias que pudessem condicionar o procedimento e a execução dos respetivos contratos, a que a entidade deu resposta em 04.10.2023⁴⁸.
45. Em sdv, de 10.10.2023, o TdC visou o contrato e emitiu recomendações ao MA, semelhantes à proferidas no processo anterior⁴⁹ e determinou também o envio do processo ao DFCARF, para efeitos de abertura do processo de apuramento de eventual responsabilidade financeira.

IV. NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

A. DO INCUMPRIMENTO REITERADO E INJUSTIFICADO DE RECOMENDAÇÕES DO TdC

1. As peças dos procedimentos de formação dos contratos são as indicadas no artigo 40.º do CCP.
2. O n.º 5 do artigo 36.º do CCP determina que *“As peças do procedimento devem identificar todos os pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias que possam condicionar o procedimento e a execução do contrato.”*

Esta regra foi introduzida pela revisão do CCP de 2017 e visou obstar a que o órgão que decide contratar assumisse *“perante o mercado o compromisso de praticar um acto de adjudicação e de celebrar um contrato sem dispor sequer de certeza de que o contrato pudesse ser executado”*, por faltarem autorizações, licenciamentos, pareceres ou outras exigências que condicionassem essa execução⁵⁰.

3. Trata-se de uma disposição legal imperativa que pretende também salvaguardar o princípio da transparência e que *“tem por fito exclusivamente assegurar que, antes do lançamento de um procedimento pré-contratual, as entidades adjudicantes já tenham obtido todos os atos prévios que possam condicionar a validade do procedimento”*⁵¹.
4. De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 44.º da LOPTC *“A fiscalização prévia tem por fim verificar se os atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas estão conformes às leis em vigor (...)”*. Por

⁴⁷ Ofício n.º 41064/2023-DFP, de 15.09.

⁴⁸ Requerimento n.º 2531/2023.

⁴⁹ Advertiu ainda a entidade fiscalizada para a obrigação que sobre ela recai de cumprir todas as recomendações do TdC.

⁵⁰ FERNÁNDEZ-SÁNCHEZ, Pedro - Direito da Contratação Pública. 1.ª ed. Lisboa: AAFDL, 2021, p. 571.

⁵¹ Vg. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, no âmbito do processo n.º 01973/20.2BEPRT.

sua vez, ao abrigo do disposto no n.º 4 da mesma disposição, o Tribunal pode formular recomendações à entidade adjudicante.

5. O incumprimento reiterado e injustificado das recomendações do Tribunal, é suscetível de consubstanciar a prática da infração financeira sancionatória prevista na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC — *“não acatamento reiterado e injustificado das recomendações do Tribunal”*.

B. DA IMPUTAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

6. Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória decorre da lei que a responsabilidade pela prática de infrações financeiras, que é individual e pessoal, recai sobre o agente ou os agentes da ação – n.ºs 1 a 4 do artigo 61.º e artigo 62.º, aplicáveis por força do disposto no n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.
7. No que respeita aos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais (bem como no caso dos membros do Governo), o n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC determina que a imputação da responsabilidade financeira ocorrerá nos termos e nas condições fixadas no artigo 36.º do Decreto n.º 22.257, de 25.02.1933⁵², que dispõe:

“São civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado:

- 1.º *Os Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente;*
- 2.º *Todas as entidades subordinadas à fiscalização do Tribunal de Contas, quando não tenham sido cumpridos os preceitos legais;*
- 3.º *Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei.”*⁵³

8. Posteriormente, com a alteração introduzida pela Lei n.º 51/2018, de 16.08, à Lei n.º 73/2013, de 03.09 (Lei das Finanças Locais), o n.º 1 do artigo 80.º-A passou a estabelecer que a

⁵² Com efeito a Lei n.º 42/2016, de 28.12, que aprovou o Orçamento do Estado para 2017 conferiu nova redação ao n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC: *“A responsabilidade prevista no número anterior recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933”*.

⁵³ A este propósito vide o Relatório n.º 1/2019 – AUDIT., da 1.ª Secção, disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2019/relo01-20191s.pdf>.

responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC “(...) *recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecidos por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente*”. Por seu turno, de acordo com o n.º 2 do mesmo artigo, essa responsabilidade deve recair nos trabalhadores ou agentes que nas suas informações não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei⁵⁴.

9. Ainda, neste domínio, refere-se no Acórdão 15/2018, da 3.ª Secção/PL, de 28.11⁵⁵, que “(...) *a norma em causa comporta uma explicitação/densificação que vem sublinhar, no domínio autárquico, a exclusividade de aplicação da mesma norma aos membros do órgão executivo das autarquias locais. E apenas a estes.*

(...) Como se referiu, está em causa um elemento típico da responsabilidade, específico para estes servidores públicos (membros do Governo e titulares dos órgãos executivos das autarquias) que restringe, subjetivamente para aqueles servidores, o âmbito da responsabilização financeira.

(...) No que respeita às autarquias, trata-se de uma norma que se aplica exclusivamente aos titulares de órgãos executivos das autarquias locais e nenhum outro membro de órgão autárquico ou de um outro qualquer servidor público. A natureza específica daquela norma, tem como destinatários diretos e exclusivos aqueles agentes”⁵⁶.

⁵⁴ Neste sentido a Sentença nº 10/2023, 14.04.2023 – 3ª Secção “(...) 3. *Podem igualmente ser considerados responsáveis os funcionários municipais que, nas informações dirigidas aos membros do executivo municipal, tendo em vista a tomada de decisões (...) tenham informado de forma errónea - em contrário ao regime legal (...) nas concretas circunstâncias do caso (...)*”, o que é igualmente válido para a omissão de informação necessária.

⁵⁵ Disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2018/aco15-2018-3s.pdf>.

⁵⁶ Ainda a propósito da exclusão da responsabilidade financeira dos autarcas veja-se o Acórdão n.º 5/2019, de 24 abril - 3ª Secção/PL, disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2019/aco05-2019-3s.pdf>.

V. COMPETÊNCIA PARA A PRÁTICA DOS ATOS IDENTIFICADOS

1. O Município de Aveiro é uma autarquia local, integrada na administração local do Estado, dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e património próprio, nos termos dos artigos 235.º e seguintes da Constituição da República Portuguesa⁵⁷ (CRP) e rege-se, entre outros, pelo Regime Jurídico das Autarquias Locais⁵⁸ (RJAL).
2. Nos termos do artigo 35.º do RJAL o Presidente da Câmara Municipal tem competência própria para:

“(...) 1. (...) b) Executar as deliberações da câmara municipal e coordenar a respetiva atividade;

p) Abrir e encerrar as reuniões, dirigir os trabalhos e assegurar o cumprimento da lei e a regularidade das deliberações; (...)

2 – (...) o) Dar conhecimento à câmara municipal e enviar à assembleia municipal cópias dos relatórios definitivos resultantes de ações tutelares ou de auditorias sobre a atividade da câmara municipal e dos serviços do município, no prazo máximo de 10 dias após o recebimento dos mesmos (...)”
3. Nos termos ainda do artigo 4.º da Lei n.º 29/87, de 30.06, que define o Estatuto dos Eleitos Locais (EEL), como é o caso do presidente da câmara municipal, os eleitos locais estão vinculados ao cumprimento do princípio da legalidade, devendo observar *“(...) escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos atos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem (...)”*.
4. Por fim, nos termos do artigo 1.º-A do CCP na formação e na execução dos contratos públicos devem ser respeitados os princípios gerais decorrentes da Constituição, dos Tratados da União Europeia e do Código do Procedimento Administrativo, em especial o princípio da legalidade, entre outros, sendo essa uma obrigação das entidades adjudicantes e do presidente da câmara municipal, enquanto legal representante do MA.

⁵⁷ Aprovada pelo Decreto de 10.04.1976, e alterada pelas Leis n.ºs 1/82, de 30.09, n.º 1/89, de 08.07, n.º 1/92, de 25.11, n.º 1/97, de 20.09, n.º 1/2001, de 12.12, n.º 1/2004, de 24.07 e n.º 1/2005, de 12.08.

⁵⁸ Aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12.09, retificada pelas Declarações n.ºs 46-C/2013, de 01.11 e 50-A/2013, de 11.11 e alterada pelas Leis n.ºs 25/2015, de 30.03, n.º 69/2015, de 16.07, Lei n.º 7-A/2016, de 30.03, 42/2016, de 28.12, n.º 50/2018, de 16.08, 66/2020, de 04.11, 24-A/2022, de 23.12.

5. As notificações das recomendações deste Tribunal, proferidas em sdv e identificadas no ponto 1 do capítulo III deste relatório, para o MA dar cumprimento ao disposto no n.º 5 do artigo 36.º do CCP, foram do conhecimento do Presidente da CMA⁵⁹, A....
6. De acordo, ainda, com o esclarecido pelo MA, “*Relativamente aos Senhores Vereadores da Câmara Municipal de Aveiro, informa-se que os mesmos não tiveram conhecimento daqueles ofícios e recomendações, pois que, rececionadas tramitações acima mencionadas os respetivos registos (de MGD) não foram (re)encaminhados para os Senhores Vereadores*”⁶⁰.

VI. JUSTIFICAÇÕES/ALEGAÇÕES APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO DIREITO DO CONTRADITÓRIO

Conforme referido nos pontos 4 e seguintes do capítulo III deste relatório, o MA autorizou a abertura de três procedimentos concursais, em 10.11.2022, 15.02.2023 e 30.03.2023, sem identificação nas respetivas peças procedimentais, dos pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias que pudessem condicionar os procedimentos e a execução dos respetivos contratos, como se exige no n.º 5 do artigo 36.º do CCP.

Tendo em consideração a existência de diversas recomendações deste Tribunal para que o MA desse cumprimento àquela norma legal, foram efetuados vários pedidos de esclarecimentos, designadamente quanto ao motivo da autorização de abertura dos procedimentos omitindo a identificação de pareceres nas peças procedimentais.

Assim:

A. EM SEDE DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

1. Na resposta enviada em 19.06.2023⁶¹ (Processo n.º 494/2023) o MA assumiu que os pareceres não estavam identificados nas peças do procedimento, mas argumentou que “(...) foram pedidos todos os pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessários e legalmente exigíveis, em razão da área de intervenção e atendendo ao seu enquadramento nos Instrumentos de Gestão Territorial em vigor e ao Projeto de Execução, tendo a CCDRC, enquanto entidade coordenadora, emitido, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 13.º-A do RJUE, o parecer global positivo, que se enviou aquando da remessa do contrato para efeitos de fiscalização prévia.

⁵⁹ Conforme ofícios registados com os n.ºs 9022 e 11010/2023, de 10.10.2023 e 07.12.2023, respetivamente, e reiterado no ofício, sem referência, remetido em 09.04.2024, em anexo ao email registado na DGTC com o n.º 3394/2024.

⁶⁰ Conforme ofícios indicados na nota de rodapé anterior.

⁶¹ Requerimento n.º 1269/2023.

Dito isto e sendo que, efetivamente, esses pareceres não estavam identificados nas peças do procedimento, entende-se que, a situação sob o elevado escrutínio desse Douto Tribunal, não configura o preenchimento do estatuído na citada alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC. Assim é porquanto o procedimento que originou o contrato de Empreitada de “Manutenção e Pequenos Arranjos Urbanísticos em Arruamentos na Freguesia de Requeixo/N.ª Sra de Fátima/Nariz” com a empresa Embeiral, S.A., foi aberto por deliberação da CMA em 10/11/2022.

Porém, este procedimento vem no seguimento de um procedimento anterior cujo contrato com a empresa Rosas Construtores, S.A., outorgado a 16/03/2021, veio a ser revogado a 06/04/2022. Ora, este procedimento original foi aberto a 26/11/2020 (OM/CP/32/20), ou seja, antes de qualquer recomendação do Tribunal de Contas relativamente à enunciada matéria, o que (só) veio a acontecer a 27/07/2021 com o processo n.º 1364/2021 (...).”

2. Nas respostas enviadas em 29.09.2023 e em 04.10.2023⁶² (Processos n.ºs 1760 e 1904/2023), o MA também assumiu aquela omissão, alegando que “(...) *todos os pareceres, licenciamentos e autorizações necessários (já enviados aquando da remessa do contrato para fiscalização prévia) foram, previamente, solicitados e obtidos, pelo que aquando da abertura do procedimento que deu origem ao contrato ora em análise por V. Exas., o Município de Aveiro já dispunha dos mesmos (...), facto esse que (só por mero e involuntário lapso, que cuidaremos não se repita) não foi vertido nas peças do procedimento. Assim, ainda que tal (...) não resulte evidenciado, pela identificação nas peças do procedimento, a verdade é que, smo, atento o que resulta supra, o fito que preside ao estatuído no citado n.º 5 do artigo 36.º do CCP, mostra-se satisfeito e, dessa forma, garantida a legalidade subjacente ao mesmo.*”

B. EM SEDE DE APURAMENTO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

3. Nas respostas enviadas em 10.10.2023 e 07.12.2023⁶³, o MA reiterou as justificações anteriormente apresentadas no que respeita à não identificação nas peças procedimentais dos pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias que pudessem condicionar os procedimentos e a execução dos respetivos contratos, mencionando adicionalmente que:

“ (...) diz-se que, os Processos indicados (...), no que ao n.º 5 do artigo 36.º do CCP diz respeito, têm em si subjacentes diferentes situações e, assim, recomendações desse Douto Tribunal não são integralmente iguais. É que, se é verdade que nas peças daqueles procedimentos não foram identificados os pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias, também é

⁶² Requerimentos n.ºs 2475/2023 e 2531/2023, respetivamente.

⁶³ Ofícios registados com os n.ºs 9022 e 11010/2023.

verdade que há procedimentos (metade dos elencados) em que, nos termos do estatuído nesse preceito, se promoveu pela sua prévia obtenção (veja-se, por exemplo, o relativo ao Contrato para a execução da empreitada do “Centro Escolar de Nossa de Fátima”, o do Contrato para a execução da empreitada de “Qualificação Urbana entre a Rotunda das Pirâmides e a Ponte da Eclusa” e o do Contrato para a execução da empreitada de “Requalificação e Ampliação da Escola Básica do Solposto”).

E cumpre acrescentar que os processos em causa – bem assim o relativo ao procedimento que culminou na outorga do contrato com a empresa Embeiral – Engenharia e Construção SA –, têm todos eles por base um projeto de execução, elaborado, por técnicos devidamente credenciados (parte deles por equipas projetistas externas ao Município) (...). Neste andamento, no plano da objetividade (e sem desmerecer), é inelutável a evidência de que os timings inerentes às diversas formalidades que os procedimentos ditam muitas vezes não se compadecem com a urgência de dar resposta às necessidades das populações e, bem assim, com uma boa gestão financeira no que ao trabalho de enquadramento em candidaturas a fundos/financiamento diz respeito. E é do conhecimento geral que esta Autarquia se viu a braços com uma mui débil situação financeira, a qual redundou numa profunda e grave degradação das mais diversas infraestruturas do Concelho (como sejam, por exemplo, mas não só, as diversas escolas, arruamentos e suas infraestruturas).

Situação essa que, como é do conhecimento desse Douto Tribunal, determinou que o Município de Aveiro fosse um “Município FAM”, com as inerentes restrições. Ora, durante esse período e volvido o mesmo, a capacidade de resposta às necessidades das populações, assegurada que seja a saúde financeira do Município, teve inevitavelmente que assentar numa boa, eficaz e eficiente gestão financeira, alavancada por financiamentos, não só mas também do Centro2020, o que determina a impressão de uma forte dinâmica na gestão desses processos (...).

Para melhor sustentar a sua justificação o Município mencionou ainda que esperam obter financiamento para parte das empreitadas “(...) no próximo quadro do Portugal 2030, que em termos da execução administrativa e financeira se deve iniciar em janeiro de 2024 (...), o que exige, em qualquer das circunstâncias referidas, uma forte pressão de execução das operações para garantir o mais elevado nível de conquista de Fundos e de sustentabilidade financeira dos investimentos.”

Bem como:

“Dito isto, é certo que a finalidade ínsita ao n.º 5 do artigo 36.º do CCP é assegurar que a atividade instrutória de preparação do procedimento não é negligenciada pela entidade adjudicante. Esses atos prévios consistem, pelo menos, na tomada de diligências que garantam a obtenção de licenciamentos, de autorizações ou de pareceres (Cfr. Pedro Costa Gonçalves, Direito dos Contratos Públicos, 3ª ed. p. 429). Trata-se, pois, de atos preparatórios que, atento o princípio da boa administração, visam acautelar que o órgão decisor, aquando da tomada da decisão de contratar, não assuma perante o mercado a intenção de praticar um ato de adjudicação e de, respetivamente, celebrar um contrato, sem ter a certeza que o contrato pode ser executado. E assim aconteceu. Pois que em nenhum dos processos em apreço, como acima mencionado, a Autarquia – que é em bom rigor a maior interessada na boa contratação (...) cuidou por cumprir estas diligências internas, tendentes à reunião das condições objetivas. Mais, entende-se que da(s) situação(ões) em causa não emerge(m)/emergiu(ram) repercussões de qualquer índole, verificando-se o cumprimento da legalidade normativa, por se encontrar preenchido o propósito subjacente ao n.º 5 do artigo 36.º do CCP, com o que não se verifica(ou) qualquer situação de invalidade integrativa do escopo do artigo 5.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.”

Em conclusão, foi reiterado pelo MA:

“(…) que se entende não estar em causa o preenchimento da alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, sendo que não se descortina violação dos princípios basilares que informam a contratação pública, nem lesão (de qualquer índole) do interesse público, não se verificando em qualquer um dos processos sequer o risco de que tal tivesse a potencialidade de afetar o resultado financeiro do contrato.”

C. ALEGAÇÕES REMETIDAS NO EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO

No exercício do direito do contraditório previsto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º da LOPTC, o Presidente da CMA, A..., legal representante da entidade auditada e indiciado responsável, apresentou alegações, através de documento rececionado, em 09.04.2024⁶⁴.

Na sua pronúncia não se contesta a factualidade apurada e reiteram-se os argumentos anteriormente apresentados nas respostas enviadas pelo MA, em 10.10.2023 e 07.12.2023, no que se refere ao reconhecimento de que nas peças dos procedimentos em causa não se

⁶⁴ Ofício sem referência, remetido em anexo ao email registado na DGTC com o n.º 3394/2024.

identificaram os pareceres, licenciamentos e autorizações a que se reporta o n.º 5 do artigo 36.º do CCP.

No entanto, salienta-se que:

“(...) tais recomendações são de cariz diferente, comportam uma dimensão distinta entre si. É que – e revisitando a cronologia – se umas se reportavam a procedimentos em que aqueles atos prévios, mais do que não estarem mencionados nas peças dos procedimentos, não haviam sido solicitados e a eles não havia qualquer alusão aquando a abertura dos procedimentos, outras há em que no âmbito dos respetivos procedimentos já havia, inclusivamente, a prévia emissão daqueles atos, sendo de destacar que em dois dos Processos em assunto mencionados (o 1760/2023 e o 1904/2023, ou seja, os últimos) os pareceres prévios, licenciamentos e autorizações estão expressamente identificados nas decisões de abertura dos procedimentos.

5. O que permite concluir que se foi cuidando pelo respeito pelas Doutas recomendações desse Tribunal e, claro, pelo cumprimento do estatuído no n.º 5 do artigo 36.º do CCP.

6. Declarando que se não o foi na sua plenitude (leia-se “cumprimento das recomendações do TdC e do estatuído no n.º 5 do artigo 36.º do CCP”) isto é, se não obstante a prévia obtenção e menção nas decisões de abertura, se decidiu a abertura dos procedimentos sem que nas suas peças a tais condicionantes não se fizesse referência, tal não teve subjacente qualquer propósito desrespeitador e de não acatamento das Doutas recomendações formuladas por esse Tribunal, mas sim (o que só depois se constatou), a involuntária desatenção àquelas peças, pela franca convicção, à data criada, precisamente, de que, tendo sido obtidos os atos prévios, o que se consignou nas propostas de deliberação, tudo o mais estaria conforme com a legalidade subjacente ao n.º 5 do artigo 36.º do CCP.

7. Pelo que, smo, não se incumpriu reiterada e injustificadamente as recomendações prolatadas, tendo-se empreendido esforços para o seu acatamento, o que bem denota a evolução empreendida nos procedimentos presentes a fiscalização prévia. (...)”

Adicionalmente alega-se, ainda, que *“(...) 3. No entanto, ao contrário do que se denota, não houve qualquer propósito vocacionado para o incumprimento das recomendações desse Douto Tribunal de Contas, as quais nos termos do estatuído na LOPTC, se impõe cumprir e que, para além disso, muito se respeitam. (...).*

Concluindo-se que *“(...) o ora indiciado não atuou com dolo, nem lhe presidiu vontade, deliberada e propositada, de não cumprimento, tendo, ao longo do tempo cuidado pelo cumprimento daquela disposição, ainda que, naqueles processos, não na sua plenitude,*

consignando e atestando que assim está a promover, como poderá esse Douto Tribunal constatar em próximos contratos/procedimentos a submeter ao S/ elevado crivo e porque não foi objeto de prévia censura por motivo semelhante ao do presente processo, apela-se à consideração de tudo quanto antecede e antes se disse (...)”.

VII. APRECIÇÃO

1. Em 31.03.2023, 24.08.2023 e 11.09.2023, o MA enviou ao TdC, para efeitos de fiscalização prévia três contratos de empreitada de obras públicas, cujo procedimento e respetivas peças procedimentais foram aprovadas em reuniões da CMA de 10.11.2022, 15.02.2023 e de 30.03.2023, respetivamente, sem que nestas peças se procedesse à identificação de todos os pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias que pudessem condicionar o procedimento e a execução de cada contrato.
2. No que se refere ao procedimento da empreitada que deu origem ao primeiro dos contratos (inserto no Proc. n.º 494/2023), verifica-se que a decisão global favorável condicionada da CCDRC contendo os pareceres das várias entidades só foi solicitada, em 13.12.2022, e emitida em 23.01.2023, já após a adjudicação da empreitada (por deliberação camarária de 12.01.2023).
3. Já quanto aos pareceres relativos às duas outras empreitadas (Proc.ºs n.ºs 1760 e 1904/2023), à data de aprovação das peças do procedimento (15.02.2023 e 30.03.2023, respetivamente) e na data adjudicação das respetivas empreitadas (01.07.2023 e 20.07.2023⁶⁵), verifica-se que a CCDRC já tinha emitido decisões globais favoráveis condicionadas (em 28.02.2022 e 23.08.2022, respetivamente), contendo todos os pareceres das várias entidades consultadas.
4. Assim, nestes casos, teria sido possível ao MA identificar os pareceres e autorizações que eram necessários à execução de cada contrato e, nos dois últimos procedimentos, identificar mesmo os pareceres já emitidos, como se exige no n.º 5 do artigo 36.º do CCP.
5. À data da aprovação das peças dos três procedimentos (10.11.2022, 15.02.2023 e 30.03.2023) já o MA tinha sido objeto de 8 recomendações do TdC para dar cumprimento ao disposto naquele n.º 5 do artigo 36.º do CCP, as quais, de acordo com o esclarecido pelo MA, apenas foram do conhecimento do Presidente da Câmara Municipal, não tendo sido remetidas aos vereadores presentes nas reuniões camarárias identificadas supra.

⁶⁵ No que respeita ao Processo n.º 1904/2023, em 20.07.2023, já existia um 1.º parecer da Infraestruturas de Portugal, S.A. No entanto, como foram aprovadas alterações ao projeto, o MA solicitou um novo parecer, em 06.12.2022, cuja emissão ainda se aguardava.

6. Questionado sobre não acatamento daquelas recomendações do TdC, o MA assumiu que os pareceres não estavam identificados nas peças do procedimento, mas invocou que foi promovida a sua prévia obtenção tendo todos os procedimentos por base um projeto de execução elaborado por técnicos devidamente credenciados, tendo a sua omissão resultado de um mero e involuntário lapso dos serviços
7. Alegou também que não se descortinava violação dos princípios basilares que informam a contratação pública, nem lesão (de qualquer índole) do interesse público, não se verificando em qualquer um dos processos sequer o risco de que tal tivesse a potencialidade de afetar o resultado financeiro do contrato. Argumentou, ainda, com o tempo inerente ao cumprimento das diversas formalidades dos procedimentos, que muitas vezes não se compadece com a urgência que é necessária para dar resposta às necessidades das populações.
8. No exercício do contraditório, o indiciado responsável veio reiterar os argumentos anteriormente apresentados, salientando que não houve qualquer propósito vocacionado para o incumprimento das recomendações do TdC, mas que este não acatamento, só posteriormente constatado, se deveu à involuntária desatenção à redação daquelas peças, pela convicção, à data criada, de que, tendo sido obtidos os atos prévios, o que se consignou nas propostas de deliberação, tudo o mais estaria conforme com o n.º 5 do artigo 36.º do CCP.
9. Considera-se que estes argumentos são improcedentes, uma vez que o cumprimento das atribuições decorrentes do RJAL não se sobrepõem ao cumprimento das obrigações decorrentes do CCP, devendo os eleitos locais, nos termos do artigo 4.º do Estatuto dos Eleitos Locais⁶⁶, e os serviços administrativos municipais, observar o princípio da legalidade e efetuar um adequado planeamento das suas atividades e contratos para que sejam cumpridos todos os normativos legais aplicáveis.
10. Conforme o Acórdão citado no ponto 3 do capítulo IV do presente relatório, o n.º 5 do artigo 36.º do CCP é uma disposição legal imperativa pelo que o seu incumprimento constitui uma violação do princípio da legalidade e da transparência, princípios basilares que enformam a contratação pública.
11. Quanto à invocação da necessidade de urgência na realização dos procedimentos pré-contratuais, importa ter em conta que esta para ser relevante tem que ter subjacente uma

⁶⁶ Vide Acórdão n.º 6/2013-3.ª S/PL, de 14.04 “(...) é expressamente exigido aos eleitos locais “observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos atos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem”, “salvaguardar e defender os interesses públicos do Estado e da respetiva autarquia” e “respeitar o fim público dos deveres em que se encontram investidos (...)”.

dimensão de imprevisibilidade não imputável à entidade, o que nas situações em apreço não ocorre, desde logo por não existir qualquer menção a urgência ou estado de necessidade para remoção de uma situação de perigo atual ou iminente, tratando-se, ao invés, de empreitadas de “*manutenção e pequenos arranjos urbanísticos*” de “*requalificação urbana*” e de “*reabilitação*” (de infraestruturas de águas pluviais), ou seja, de execução de obras decorrentes de planeamento normal da atividade do município⁶⁷, possivelmente não concretizadas mais cedo por problemas financeiros do MA.

12. No que se refere ao argumento de que a não identificação dos pareceres prévios não constitui um risco que afetasse o resultado financeiro dos contratos, bastando que a “*atividade instrutória de preparação do procedimento não [tivesse sido] negligenciada pela entidade adjudicante*” e que nestes casos o MA já tinha providenciado pela sua obtenção, considera-se que também não assiste razão ao MA.

13. Com efeito, apurou-se que no Processo n.º 494/2023 o contrato celebrado resultou da revogação de um outro contrato anterior por se ter verificado no decurso da obra a necessidade de averiguar possíveis alterações a um projeto de rede pública de drenagem de águas pluviais da referida empreitada. Essa empreitada adjudicada em 04.02.2021 com um preço contratual de 587.617,32 € (a acrescer do IVA) foi posteriormente revogada, em 06.04.2022, e objeto de novo procedimento adjudicado em 12.01.2023, pelo preço contratual de 985.730,67 € (59,61% superior).

Ora, para este 2.º contrato para a mesma empreitada e que já comportava um acréscimo de despesa de 59,65%, o parecer global da CCDR (contendo os pareceres das várias entidades) só foi solicitado, em 13.12.2022, e emitida a decisão global favorável condicionada, em 23.01.2023, já após a adjudicação da empreitada (em 12.01.2023).

14. Refira-se ainda que esta obrigatoriedade de menção nas peças procedimentais dos pareceres necessários para as empreitadas foi introduzida no CCP, em 2017 (Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08), pelo que desde essa data e até à aprovação das peças procedimentais dos processos em causa no presente ARF (10.11.2022, para o Processo n.º 494/2023, 15.02.2023, para o Processo n.º 1760/2023 e 30.03.2023, para o Processo n.º 1904/2023), decorreram mais de 5 anos.

15. Por outro lado, como defende a doutrina:

- A “*entidade adjudicante só se encontra autorizada a iniciar um procedimento de contratação pública se já estiver segura de que pode celebrar o contrato e executá-lo na sua*

⁶⁷ Vide Sentença n.º 4/2018, de 16.02 e Acórdão n.º 12/2018-3ª S/PL, transitado em julgado em 10.09.2018.

*plenitude, não carecendo de qualquer acto prévio que esteja em falta, deixando todos os actos prévios já identificados nas peças do procedimento”.*⁶⁸

- Como “*resulta dos princípios da boa administração e da prossecução do interesse público, bem como da exigência elementar de racionalidade da ação administrativa que as entidades adjudicantes não iniciem procedimentos para adjudicação de contratos cuja execução dependa de licenciamentos, de autorizações ou de pareceres de terceiras entidades (cuja obtenção seja da responsabilidade do contraente público, v.g., enquanto dono da obra) sem que, previamente, tenham obtido estes licenciamentos, autorizações ou pareceres ou sem terem, pelo menos, uma garantia de que os vão obter.*”⁶⁹

16. Acresce que esta obrigação de identificação contida no n.º 5 do artigo 36.º do CCP, apesar de se configurar como um requisito formal também cumpre fins substanciais ou materiais, uma vez que visa:

- (i) Uma confirmação perante o órgão que decide contratar – que no caso do MA coincide com quem tem competências para aprovar as peças do procedimento – que a sua decisão está suficientemente fundada e não irá ficar frustrada pela falta de um ato prévio; e
- (ii) A indicação ao mercado de quais são os atos prévios exigíveis e da sua efetiva realização. Cumpre, pois, fins de boa gestão, de racionalidade, de garantia de suficiente fundamentação e de transparência na atuação administrativa que decorre da abertura de um procedimento concursal.

17. Nesta consonância, a falta de identificação nas peças dos procedimentos de “*todos os pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias que possam condicionar o procedimento e a execução do contrato*”, ainda que estes tenham sido efetivamente obtidos, têm sempre ínsita a violação n.º 5 do artigo 36.º do CCP.

18. Nem se pode considerar, ao contrário do alegado pelo indicado responsável em sede de contraditório, que o mero pedido dos pareceres pode criar a convicção do cumprimento da referida norma do CCP.

19. Porque, nos casos, acabou por ficar provada a efetiva obtenção dos pareceres, licenciamentos e autorizações, a ilegalidade decorrente da não menção dessa obtenção nas peças do procedimento e/ou da sua não obtenção no momento procedimentalmente adequado acabou por não ter efeitos substanciais, não condicionando o referido procedimento nem a execução do

⁶⁸ FERNÁNDEZ-SÁNCHEZ, Pedro – Direito, da Contratação Pública. 1.ª ed. Lisboa: AAFDL, 2021, p.572.

⁶⁹ GONÇALVES, Pedro Costa - Direito dos Contratos Públicos. 5.a ed. Coimbra: Almedina, 2021, p. 417.

contrato. Nessa medida, as ilegalidades verificadas não terão aptidão para produzir um efeito anulatório do ato de adjudicação, que se repercute nos contratos fiscalizados – cf. art.º 163.º, n.º 5, do CPA.

20. Mas ainda que se aceite essa não aptidão, a verdade é que nos casos em apreciação ocorreu um incumprimento das recomendações do Tribunal que não pode considerar-se justificado nestes 3 procedimentos, sobretudo quando conjugado com o número de recomendações até então dirigidas ao MA (8). O incumprimento verificado não pode, pois, ser justificado com um mero lapso involuntário dos serviços municipais.
21. Por um lado, recorde-se que a 1.ª recomendação do TdC ao MA nesta matéria foi notificada em 29.07.2021 (e da qual o indiciado responsável tomou conhecimento), tendo decorrido mais de 15 meses até à deliberação de aprovação das peças procedimentais no Processo n.º 494/2023 (10.11.2022) e mais de 18 meses até à aprovação daquelas peças nos Processos n.ºs 1760/2023 e 1904/2023 (15.02.2023 e 30.03.2023, respetivamente) e sendo este indiciado responsável é Presidente da CMA desde 23.10.2013^{7º}.
22. Por outro lado, salientam-se os alertas efetuados pelos serviços municipais (dirigidos ao Presidente da CMA) para a necessidade de acatar as recomendações do TdC e as consequências para a respetiva inação, descritos no ponto 2 do capítulo III deste relatório.
23. Assim, conclui-se que em cada um dos procedimentos prévios aos 3 contratos de empreitada em apreço foram desrespeitadas, sem justificação, 8 recomendações deste Tribunal, proferidas no sentido de o MA dar cumprimento aquele dispositivo legal e notificadas entre 29.07.2021 e 31.05.2022.
24. Salienta-se como positiva a declaração do indiciado responsável de estar a cumprir a referida norma e que o Tribunal poderá constatar em próximos contratos/procedimentos a submeter a fiscalização prévia.

^{7º} Conforme consulta efetuada, em 19.04.2024, na página da internet do MA e das atas de instalação dos órgãos autárquicos aí constantes e consultáveis em https://www.cm-aveiro.pt/cmaveiro/uploads/document/file/3406/acta012013_quadri_nio2013_2017.pdf (mandato 2013 a 2017), https://www.cm-aveiro.pt/cmaveiro/uploads/document/file/15008/acta_1_2017_2021_instalacao_organos.pdf (mandato 2017 a 2021) e https://www.cm-aveiro.pt/cmaveiro/uploads/document/file/15605/ata_012021.pdf (mandato 2021 a 2025).

VIII. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA INDICIADA

A. INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

1. O MA foi destinatário de 8 recomendações sucessivas (até 31.05.2022) no sentido de dar cumprimento ao disposto no n.º 5 do artigo 36.º do CCP, promovendo a identificação, nas peças do procedimento, dos pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias que o pudessem condicionar bem como a execução do contrato de empreitada.
2. Os três contratos de empreitada em causa foram celebrados sem que tivesse sido observada a identificada norma legal, desrespeitando-se, assim, aquelas recomendações do TdC, e sem fosse apresentada justificação para esse comportamento o qual é suscetível de consubstanciar a prática da infração financeira tipificada na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – *“não acatamento reiterado e injustificado das recomendações do Tribunal”* (uma infração por cada procedimento, como se detalha no anexo I a este relatório).

B. IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DO EVENTUAL RESPONSÁVEL

3. Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória decorre da lei que a responsabilidade pela prática de infrações financeiras, que é individual e pessoal, recai sobre o agente ou os agentes da ação – n.ºs 1 a 4 do artigo 61.º e n.º 2 do artigo 62.º, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.
4. Para efeitos de responsabilidade financeira, o agente da ação é aquele que praticou o ato ilícito, como tal qualificado nos termos do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
5. A aprovação das peças procedimentais com aquela ilegalidade e desrespeito reiterado das recomendações do TdC foi efetuada em reuniões camarárias de 10.11.2022, 15.02.2023 e 30.03.2023. Assim, a responsabilidade financeira sancionatória deveria ser imputada a todos os membros daquele órgão autárquico que votaram favoravelmente estas deliberações.
6. Acontece, porém, que o MA veio esclarecer e documentar que as recomendações em causa apenas foram levadas ao conhecimento do Presidente da Câmara Municipal.

Assim, não pode ser imputada responsabilidade financeira sancionatória aos vereadores pelo não acatamento reiterado e injustificado das recomendações formuladas pelo TdC e endereçadas ao MA, por desconhecerem as mesmas. Não obstante, refira-se que os vereadores enquanto membros do órgão executivo do município coadjuvam o presidente da câmara municipal (n.º 1 do artigo 36.º da Lei n.º 75/2013, de 12.09) e como eleitos locais estão também vinculados ao cumprimento do princípio da legalidade, devendo observar escrupulosamente as normas legais

aplicáveis aos atos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem [n.º 2 do artigo 1.º e subalínea i) da alínea a) do artigo 4.º do EEL], pelo que não deviam desconhecer as normas do CCP em causa.

7. No que se refere ao Presidente da Câmara Municipal compete-lhe respeitar o princípio da legalidade e observar as normas legais e regulamentares aplicáveis aos atos por si praticados ou pelos órgãos a que pertence e coordenar a atividade da Câmara Municipal.

Por outro lado, constitui obrigação do Presidente da Câmara Municipal dar conhecimento aos vereadores da câmara municipal das recomendações do TdC e promover a sua efetiva implementação, pois apesar de não constituírem auditorias para os efeitos previstos na alínea o) do n.º 2 do artigo 35.º do RJAL são relevantes para o respeito pela legalidade nas deliberações da câmara municipal e na atividade dos serviços do município.

8. No exercício do contraditório o indiciado responsável afirmou que não atuou com dolo nem com vontade deliberada e propositada de não cumprimento das recomendações.
9. Considera-se que, ao não pugnar para que os serviços municipais dessem cumprimento ao disposto no n.º 5 do artigo 36.º do CCP e ao não promover o conhecimento e divulgação das recomendações com interesse para a atividade do Município, o Presidente da Câmara Municipal não agiu com a cautela e dever legal que lhe era exigível.

Acresce que o Presidente da Câmara Municipal foi alertado diversas vezes pelos serviços municipais para a necessidade de as acatar e as consequências para a respetiva inação, pelo que devia ter atuado nas reuniões camarárias e junto dos serviços municipais para o efetivo cumprimento das recomendações do TdC (ponto 2 do capítulo III deste relatório).

10. Assim, considera-se que a responsabilidade pelo não acatamento reiterado e injustificado das 8 recomendações anteriormente formuladas pelo TdC, em 29.07.2021, 11.10.2021, 21.12.2021 (2), 13.01.2022, 09.02.2022, 18.03.2022 e 31.05.2022, no sentido de identificar, nas peças de cada um destes procedimentos, os pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias que pudessem condicionar o procedimento e a execução do contrato, em conformidade com o disposto no n.º 5 do artigo 36.º do CCP, é imputável ao Presidente do MA, A..., que recebeu as recomendações e não as implementou. Agiu, assim, pelo menos, com negligência.
11. Não foram apresentadas informações, pareceres ou outros documentos que tivessem precedido as autorizações de aprovação das peças e de abertura dos procedimentos deliberadas nas reuniões de câmara de 10.11.2022 (Proc.º n.º 494/2023), 15.02.2023 (Proc.º n.º 1760/2023) e 30.03.2023 (Proc.º n.º 1904/2023) e que mencionassem a existência das recomendações do TdC.

C. SANCIONAMENTO DA INFRAÇÃO FINANCEIRA

12. A eventual condenação em responsabilidade financeira sancionatória atrás referida (uma infração por cada contrato), a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidades financeiras [cf. n.º 3 do artigo 58.º, n.º 2 do artigo 79.º e alínea a) do n.º 1 do artigo 89.º, da LOPTC], é sancionável com multa num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados no n.º 2 do artigo 65.º. A multa tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC⁷¹ (2 550,00 €) e como limite máximo o montante correspondente a 180 UC (18 360,00 €) a determinar, nos termos dos n.ºs 4 e 5 do mesmo dispositivo legal.
13. Esta responsabilidade é pessoal e individual.
14. No que concerne à possibilidade de relevação da responsabilidade financeira sancionatória, cumpre notar que tal mecanismo, previsto no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, constitui uma competência de exercício não vinculativo ou facultativo pelas 1.ª e 2.ª Secções do TdC (como resulta do emprego do termo “*podem*”), ainda que se encontrem preenchidos todos os pressupostos exigidos nas alíneas do seu n.º 9.
15. Ora, no caso concreto e no tocante a estes pressupostos, designadamente quanto à alínea b) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, verifica-se que foram efetuadas ao MA várias recomendações, anteriores à data das infrações (e posteriores) e identificadas no ponto 1 do capítulo III deste relatório.
16. Quanto à alínea c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, não se apurou a existência de registos de censura em sede de fiscalização prévia, concomitante e sucessiva, pela prática de infração financeira semelhante à apurada no presente processo⁷².
17. Quanto ao grau de culpa decorre dos factos recolhidos, designadamente das respostas aos pedidos de esclarecimentos em sede de apuramento de responsabilidade financeira, que havia

⁷¹ O valor da UC é de 102 €, desde 20 de abril de 2009, por força da entrada em vigor do Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro.

⁷² Apurou-se existirem quanto ao indiciado responsável A... registos relativos a infração distinta das ora em apreço - incumprimento do prazo estabelecido no artigo 47.º, n.º 2, da LOPTC, infração sancionatória prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 66.º do mesmo diploma legal:

Processo Autónomo de Multa n.º 74/2010, em que foi proferida Sentença relevando a responsabilidade, mas com recomendação. Processos Autónomos de Multa n.ºs 82/2011 e 28 e 29/2012, tendo aí sido proferidas Sentenças em 19.03.2012, 13.11.2012 e 19.03.2013, condenatórias no pagamento de multa. Processos Autónomos de Multa n.ºs 13, 14, 15 e 17, do ano de 2012, tendo aí sido proferida sentença em 13.11.2012 com relevação da responsabilidade, mas com recomendação. Dossiê n.º 21/2016, foi proferida em 22.11.2016 a Decisão n.º 42/2016 de arquivamento com recomendação. Por Sentença de 29.12.2017, no âmbito do Processo Autónomo de Multa n.º 1/2017 foi condenado no pagamento de multa, Por Sentença de 29.05.2017, no âmbito do Processo Autónomo de Multa n.º 11/2016, foi condenado no pagamento de multa.

conhecimento das recomendações do TdC e das possíveis consequências do seu não acatamento, pelo que a sua conduta foi, pelo menos, negligente.

IX. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, nos termos do n.º 4 do artigo 29.º da LOPTC, e do n.º 1 do artigo 136.º do Regulamento do Tribunal de Contas⁷³, foi, em 07.05.2024, emitido pela Senhora Procuradora-Geral Adjunta, o Parecer n.º 26/2024, que parcialmente se transcreve:

“(...) No PR são evidenciados, e também nas conclusões e bem assim no Anexo – Responsabilidades financeiras – factos e situações suscetíveis de, em abstrato, poderem configurar irregularidades passíveis de integrar infrações financeiras que, como aí se refere, originam responsabilidade financeira sancionatória para o seu autor.

Estas situações estão corretamente caracterizadas do ponto de vista formal e legal, pelo que se concorda com as conclusões do PR acima referidas e se reserva para momento posterior oportuno, uma análise mais aprofundada às circunstâncias factuais, legais, objetivas e subjetivas da situação indiciada para verificar se estão reunidos todos os pressupostos que determinem ou possibilitem a efetivação da responsabilidade financeira do indigitado responsável (...).”

X. CONCLUSÕES

1. Em 31.03.2023, 24.08.2023 e 11.09.2023, o MA enviou ao Tribunal de Contas (TdC), para efeitos de fiscalização prévia três contratos de empreitada de obras públicas - “*Manutenção e pequenos arranjos urbanísticos em arruamentos na freguesia de Requeixo/N.ª Sr.ª de Fátima/Nariz*”, “*Requalificação Urbana do Eixo “Rotunda” Rua de Viseu e Rua Senhor dos Milagres – ‘Rotunda de Esgueira – 2.ª Fase’*” e de “*Reabilitação das Ligações Azurva-Esgueira e Alagoas-Santa Joana – Área 1 - Alagoas Poente e Rua da Boavista*”.
2. Os procedimentos pré-contratuais e as respetivas peças procedimentais foram aprovadas em reuniões da CMA de 10.11.2022, 15.02.2023 e de 30.03.2023, respetivamente, sem que nestas se procedesse à identificação de todos os pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias que pudessem condicionar o procedimento e a execução de cada contrato.

⁷³ Regulamento n.º 112/2018-PG, de 24 de janeiro, aprovado pelo Plenário Geral, em reunião de 24 de janeiro, e publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 33, de 15.02, com as alterações introduzidas pelas Resoluções n.ºs 3/2021-PG, 2/2022-PG e 3/2023-PG, de 24.02.2021, 29.03.2022 e 15.12.2023, publicadas no Diário da República, 2.ª Série, n.ºs 48, 68 e 5, de 10.03.2021, 06.04.2022 e 08.01.2024, respetivamente.

3. À data da aprovação das peças dos três procedimentos (10.11.2022, 15.02.2023 e 30.03.2023) já o MA tinha sido objeto de 8 recomendações do TdC para dar cumprimento ao disposto no n.º 5 do artigo 36.º do CCP.
4. De acordo com o esclarecido pelo MA, estas 8 recomendações foram apenas do conhecimento do Presidente da Câmara Municipal, o qual foi alertado diversas vezes pelos serviços municipais para a necessidade de as acatar e para as consequências da respetiva inação.
5. Esta ilegalidade foi reconhecida pelo MA e justificada como tendo sido um erro involuntário dos serviços e que o incumprimento desta norma (e das recomendações do TdC) não implicou qualquer acréscimo de encargos ou prejuízo para o interesse público ou qualquer problema para a execução das obras, que os pareceres necessários tinham sido solicitados e a sua identificação constava da deliberação de abertura de dois dos procedimentos.
6. Em sede de contraditório, o indiciado responsável reconheceu o incumprimento da norma em causa e o conhecimento das recomendações do TdC, reiterou os argumentos anteriores do MA e acrescentou que não houve qualquer intenção de desrespeitar aquelas recomendações, não tendo atuado com dolo.
7. O desrespeito das 8 recomendações do TdC, consubstanciado nos 3 procedimentos que mais uma vez desrespeitaram o disposto no n.º 5 do artigo 36.º do CCP, é suscetível de determinar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, como se detalha no capítulo VIII deste relatório.
8. O responsável pela prática destas infrações (uma infração por cada contrato) é o Presidente da CMA, A....

XI. DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 77.º da LOPTC, decidem:

- a) Aprovar o presente relatório que evidencia em 3 contratos de empreitada o não acatamento reiterado e injustificado de 8 recomendações do TdC e identifica o responsável no seu capítulo VIII;
- b) Fixar os emolumentos devidos pelo Município de Aveiro em 1.942,38 €, ao abrigo do estatuído no n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, o qual foi alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28.08 e 3-B/2000, de 04.04;

- c) Remeter cópia do relatório:
- Ao Presidente da Câmara Municipal de Aveiro e indiciado responsável;
 - À Juíza Conselheira da 2.^a Secção da AR IX- Administração Local e Setor Empresarial Local;
- d) Remeter o processo ao Ministério Público, nos termos do n.º 1 do artigo 57.º e alínea d) do n.º 2 do artigo 77.º da LOPTC;
- e) Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o relatório na página da internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 11 de junho de 2024

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Sofia David – Relatora

Maria de Fátima Mata-Mouros

(participou na sessão por videoconferência e votou favoravelmente o Relatório)

Nuno Coelho

(participou na sessão presencialmente e votou favoravelmente o Relatório)

FICHA TÉCNICA

EQUIPA TÉCNICA	CATEGORIA	DEPARTAMENTO
Helena Santos	Auditora-Coordenadora	DFCARF
Emília Afonso	Auditora-Chefe	DFCARF – UAT2
Zélia Pereira	Auditora Verificadora	

ANEXO I -

ANEXO II -