

# Ação de Apuramento de Responsabilidade Financeira

RELATÓRIO N.º 3/2025 - ARF

1.ª Secção



**T**  
**C** TRIBUNAL DE  
CONTAS



PROCESSO N.º 1/2025 – ARF 1.ª Secção

Apuramento de responsabilidade financeira sancionatória no âmbito contrato  
de empreitada para a *“Requalificação da Escola Gualdim Pais”*  
Município de Pombal

(Proc.º Fiscalização Prévia Especial n.º 5/2025)

LISBOA

2025

## ÍNDICE

<i>I. INTRODUÇÃO.....</i>	<i>3</i>
<i>III. FACTUALIDADE .....</i>	<i>5</i>
<i>IV. ILEGALIDADES/EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS.....</i>	<i>8</i>
<i>V. JUSTIFICAÇÕES/ALEGAÇÕES APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO .....</i>	<i>9</i>
A. EM SEDE DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA.....	9
B. ALEGAÇÕES REMETIDAS NO EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO.....	9
<i>VI. APRECIÇÃO .....</i>	<i>13</i>
<i>VI. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA INDICIADA.....</i>	<i>18</i>
A. INFRAÇÕES FINANCEIRAS.....	18
B. IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DOS EVENTUAIS RESPONSÁVEIS .....	19
C. SANCIONAMENTO DAS INFRAÇÕES FINANCEIRAS .....	22
<i>VII. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO .....</i>	<i>23</i>
<i>VIII. CONCLUSÕES.....</i>	<i>23</i>
<i>IX. DECISÃO.....</i>	<i>25</i>
<i>FICHA TÉCNICA .....</i>	<i>27</i>
<i>ANEXO - RESPOSTAS APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....</i>	<i>28</i>

## I. INTRODUÇÃO

1. Em 26.09.2024, o Município de Pombal (MP) submeteu a fiscalização prévia<sup>1</sup> do Tribunal de Contas (TdC), nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas<sup>2</sup> (LOPTC), um contrato de empreitada para a “*Requalificação da Escola Gualdim Pais*” celebrado, em 10.09.2024, com a empresa A..., na sequência de procedimento por concurso público sem publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, pelo valor de 4.487.143,53 € (a acrescer do IVA) e com o prazo de execução de 540 dias a contar da data do visto deste Tribunal.
2. Este contrato é financiado com verbas do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), financiamento este confirmado em 21.06.2024, com a assinatura do Termo de Aceitação, no montante de investimento elegível global de 4.106.981,50 € e com um período de execução que decorre entre 04.10.2021 e 30.06.2026 (cláusula 1.ª do Termo de Aceitação).
3. Analisado o contrato e o processo administrativo, em 27.09.2024 e 14.11.2024<sup>3</sup>, foram solicitados documentos e esclarecimentos ao MP que respondeu em 29.10.2024 e em 17.12.2024<sup>4</sup>.
4. Em 16.12.2024, entrou em vigor a Lei n.º 43/2024, de 02.12, que veio aditar o artigo 17.º-A à Lei n.º 30/2021, de 21.05<sup>5</sup>. Nos termos deste artigo, os contratos que se destinem à execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus passam a estar sujeitos a fiscalização prévia especial, aplicando-se este novo regime aos contratos que encontrem pendentes de decisão no TdC (n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 43/2024).
5. Em 02.01.2025, o MP submeteu<sup>6</sup> este mesmo contrato agora a fiscalização prévia especial<sup>7</sup>.
6. Em sessão diária de fiscalização prévia especial, de 16.01.2025, foi decidido com base no disposto no artigo 17.º-A, n.º 4, da Lei n.º 30/2021, de 21.05, remeter<sup>8</sup> o processo ao Departamento de Fiscalização Concomitante e de Apoio ao Apuramento de Responsabilidades Financeiras (DFCARF), para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras, atento o seguinte:

*“(…) Considerando:*

---

<sup>1</sup> Requerimento n.º 2941/2024 que deu origem ao Proc.º de fiscalização prévia n.º 2458/2024.

<sup>2</sup> Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26.08, alterada e republicada em anexo 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.

<sup>3</sup> Offícios 47656/2024-DFP e 55420/2024-DFP, respetivamente.

<sup>4</sup> Requerimentos n.ºs 3342 e 3788/2024, respetivamente.

<sup>5</sup> Retificada pela Declaração n.º 25/2021, de 21.07, e alterada pelo Decreto-Lei n.º 78/2022, de 07.11.

<sup>6</sup> Requerimento n.º 3/2025 que deu origem ao Proc.º de fiscalização prévia especial n.º 5/2025.

<sup>7</sup> O que determinou o arquivamento do Proc.º n.º 2458/2024.

<sup>8</sup> O que ocorreu, em 28.01.2025, através da Comunicação Interna n.º 6/2025 – DAFP.

- *Que a autorização de abertura do procedimento contratual ocorreu a 14.03.2024 e o cabimento foi registado a 1.08.2024,*
- *O teor do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que aprovou o Regime Financeiro das Autarquias Locais que estabelece que os Municípios estão sujeitos à Lei do Enquadramento Orçamental, que por sua vez dispõe na alínea b) do n.º 1 do artigo 52.º que nenhuma despesa pode ser autorizada sem que disponha de inscrição orçamental e tenha cabimento na respetiva dotação,*
- *Que a violação da norma legal referida supra consubstancia infração financeira prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC*

*Considerando, também, que:*

- *Inicialmente foi inscrita verba insuficiente no projeto em apreço,*
- *Face ao que dispõe o artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99 e o artigo 46.º-B da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, apenas se pode considerar que um projeto está incluído num plano plurianual legalmente aprovado, quando se encontra observado o seu horizonte temporal e com verba suficiente para acomodar os encargos decorrentes do mesmo, nos anos da sua execução,*
- *Tal não aconteceu no caso presente, atenta a inscrição de verba insuficiente,*
- *A intervenção da Assembleia Municipal, em fase de adjudicação, nos termos do disposto no artigo 6.º da LCPA e artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, só está dispensada se o encargo tiver sido por ela legalmente autorizado em PPI,*
- *Isso não aconteceu, pois, o reforço de verba em 2025 e 2026 foi efetuado sem a autorização do órgão deliberativo, quando terá de ser aprovada por aquele órgão, na medida em que se traduz na inscrição de uma nova despesa naqueles anos (anos diferentes do que se encontra em execução),*
- *A autorização para o referido reforço ocorreu apenas a 28.11.2024, através de deliberação da Assembleia Municipal, quando a decisão de contratar se encontra datada de 14.03.2024 e a decisão de adjudicação foi tomada a 2.08.2024,*
- *Esta situação configura a uma violação das normas contidas no artigo 22.º, n.º 1, conjugado com o n.º 6 do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, o artigo 6.º, n.º 1, alínea c) da LCPA, na redação da Lei n.º 22/2015, de 17 de março, o artigo 12.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho e o artigo 46.º-B da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, o que consubstancia infração financeira prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (...)."*

## II. OBJETIVOS E METODOLOGIA

O objetivo da presente ação consiste no apuramento de eventuais responsabilidades financeiras relativas à legalidade de abertura de procedimento relativo à empreitada para a “Requalificação da Escola Gualdim Pais” e subsequente adjudicação, com desrespeito de normas financeiras relativas à autorização da despesa e dos compromissos plurianuais, ilegalidades suscetíveis de consubstanciar infração financeira prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Elaborado o relato, foi o mesmo, em cumprimento de despacho judicial, de 19.02.2025, e em observância do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º da LOPTC, notificado à entidade auditada e aos indiciados responsáveis, Presidente e Vereadores do MP, B..., C..., D..., E..., F..., G... e H...<sup>9</sup>, respetivamente.

Em 17 e 18.03.2025, os indiciados responsáveis G... e F... apresentaram as suas alegações<sup>10</sup>, de forma individual, e os demais, de forma conjunta<sup>11</sup>, as quais foram tomadas em consideração na elaboração do presente relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas<sup>12</sup>, sempre que tal se haja revelado pertinente.

### III. FACTUALIDADE

Atentos os documentos e esclarecimentos remetidos pelo MP apuram-se os seguintes factos:

7. No Plano Plurianual de Investimentos (PPI) do MP aprovado em 14.12.2023, para o quinquénio 2024-2028, e para a empreitada “*Requalificação da Escola Gualdim Pais*”, consta a afetação de verba no montante de € 3.899.120,84, repartido pelos anos de:
  - 2023 e períodos anteriores – € 189.120,84 (estimado realizar);
  - 2024 – € 927.500,00 (financiamento não definido);
  - 2025 – € 1.855.000,00;
  - 2026 – € 927.500,00.
8. Em 14.03.2024, a Câmara Municipal de Pombal (CMP) tendo presente a Informação de despesa n.º 31/INF\_DES/OBPU/2024, do Departamento Municipal de Infraestruturas, Obras e Equipamentos (DMIOE), de 08.03.2024, deliberou, por unanimidade, quanto à empreitada de “*Requalificação da Escola Gualdim Pais*” (Ponto 2.5.2. da ata):
  - ✓ Revogar as deliberações de aprovação do projeto de execução e a decisão de contratar tomadas em reuniões de 13 e 27.04.2023, atendendo a que a “*a fonte de financiamento deste investimento foi deslocada para o PRR, em conformidade com o recente Aviso “AVISO N.º 01/Co6-io/2023”*”;

<sup>9</sup> Ofícios n.ºs 7702 a 7708-DFCARF, de 25.02.2025.

<sup>10</sup> Remetidas em anexo aos e-mails registados pela Direção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC) com os n.ºs 2477 e 2535/2025.

<sup>11</sup> Remetidas em anexo aos e-mails registados pela DGTC com os n.ºs 2589 e 2590/2025.

<sup>12</sup> As referidas alegações encontram-se digitalizadas em anexo ao relatório.

- ✓ *“Aprovar o novo projeto de execução, o programa de concurso e o caderno de encargos, bem como a constituição do júri do procedimento e abrir concurso com vista à execução da empreitada.  
Fazer condicionar a adjudicação da empreitada à prévia outorga do contrato de financiamento que venha a decorrer da aprovação da candidatura em instrução ao Aviso n.º 01/Co6-i09/2023 (...).  
(...) solicitar à Assembleia Municipal autorização para assunção de compromissos plurianuais (...).”*
- ✓ Esta aprovação teve em consideração que:
  - “(...) o preço base é de € 4.571.206,95 (...) mais IVA (€ 274.272,42).  
Prevê-se que, considerando o prazo de execução (...) os encargos sejam repartidos:  
- 2024 (2 meses) – € 538.386,73 (IVA incluso);  
- 2025 – (12 meses) € 3.230.319,48 (IVA incluso);  
- 2026 – (4 meses) € 1.076.773,16 (IVA incluso).  
(...) A obra encontra-se prevista no PPI, devidamente aprovado, para o quinquénio 2024-2028, no objetivo 2.1.1.2., com a rubrica 02/07.01.03.05 e com o código/ano/tipo/ número do projeto 0102/2020/1/17.”*
- 9. Em **24.04.2024**, a Assembleia Municipal de Pombal (AMP) tendo presente a Informação de despesa n.º 28/INF\_DESP/OBPU/2024, do DMIOE, de 08.03.2024, que reproduz a informação identificada no ponto anterior e objeto de deliberação da CMP, deliberou por unanimidade autorizar a assunção de compromissos plurianuais solicitada.
- 10. Em **21.06.2024**, o Presidente da CMP assinou o Termo de Aceitação que permitiu ao MP, como beneficiário final, aceder ao financiamento com verbas do PRR para a empreitada em apreço, no montante de investimento elegível global de 4.106.981,50 € e com um período de execução que decorre entre 04.10.2021 e 30.06.2026 (cláusula 1.ª do Termo de Aceitação).
- 11. Foram efetuadas duas alterações orçamentais permutativas, por despacho do Presidente da CMP (ao abrigo de delegação de competências), de 25.03.2024 e 31.07.2024, visando o reforço de verba para o ano de 2024, no montante de € 64.500,00 €, e que visaram permitir efetuar o cabimento orçamental.
- 12. Em **01.08.2024** foi registado o cabimento orçamental da despesa com o n.º 2024/2960, na importância de € 59.066,34 €, tendo como fonte de financiamento, receitas próprias.

13. Na mesma data, **01.08.2024**, foi registado o compromisso orçamental com o n.º 2024/3107, no mesmo montante cabimentado.
14. Na mesma data, ainda, **01.08.2024**, foi atribuído o *Fundo Disponível n.º 4892 do diário dos fundos disponíveis*”.
15. Em **02.08.2024**, a CMP com suporte na Informação n.º 27/2024-67/INF/OBPU/2024, do DMIOE, de 23.07.2024 deliberou, entre outros, por unanimidade (ponto 2.5.1 da ata):
- ✓ Aprovar o relatório final elaborado pelo júri do procedimento;
  - ✓ Adjudicar a empreitada ao concorrente A... pelo preço de € € 4.487.143,53 (a acrescer de IVA);
  - ✓ Aprovar a minuta do contrato a celebrar com o adjudicatário.
16. Em **06.09.2024**, o MP outorgou o contrato de empreitada “*Requalificação da Escola Gualdim Pais*”, com o prazo de execução de 540 dias, que remeteu para fiscalização prévia do TdC, em 26.09.2024, e posteriormente para fiscalização prévia especial, em 02.01.2025.
17. Em **28.11.2024**, a AMP deliberou por unanimidade autorizar o reforço de verba para o projeto de “*Requalificação da Escola Gualdim Pais*”, para os anos de 2025 e 2026, tendo por suporte uma proposta da CMP na qual se afirmou que:
- “(...) a Câmara Municipal aprovou a abertura de concurso com vista à execução da empreitada de “Requalificação da Escola Gualdim Pais. Deliberou, também, solicitar à Assembleia Municipal autorização para a assunção dos compromissos plurianuais, que a concedeu (...) na sua sessão de 24 de abril do corrente ano. Com a aprovação da candidatura ao financiamento do PRR, condição para se proceder à adjudicação da empreitada, foram comprometidas as verbas para o ano corrente e para os anos seguintes, suportada pela autorização dada pela Assembleia Municipal, na referida sessão de abril.”*
- Considerando as verbas inicialmente previstas no PPI para os anos de 2024, 2025 e 2026, e a previsão de execução da empreitada, “*autorização para reforçar o projeto de requalificação da Escola Gualdim Pais para o ano de 2025, com mais € 152.000,00 e para o ano de 2026, com mais € 1.821.000,00.*”
18. Não foi indicado se a empreitada já se tinha iniciado, atenta a cláusula 3.ª do contrato que faz depender o seu início da concessão do visto e o informado, posteriormente, pela entidade no formulário da plataforma eContas-Fiscalização Prévia Especial, no sentido de o mesmo ocorrer após a consignação dos trabalhos.

19. Nos anos de 2011 e 2012 foram dirigidas ao MP, nos Proc.ºs de fiscalização prévia n.ºs 1029, 262, 239, 238, 198 e 177/2012 e 1666, 1660 e 1655/2011, nove recomendações no sentido de:

*“Em casos futuros, o Município de Pombal providenciará pela observância da necessária cobertura orçamental à data da abertura do procedimento. Cumprindo e assumindo tal obrigação por forma rigorosa [vd, a propósito, demais recomendações dirigidas ao Município de Pombal].”<sup>13</sup>*

#### IV. ILEGALIDADES/EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

20. A autorização de abertura do procedimento contratual em 14.03.2024 quando o cabimento da despesa só foi registado em 1.08.2024, desrespeita a alínea b) do n.º 2 do artigo 52.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)<sup>14</sup> que dispõe que nenhuma despesa pode ser autorizada sem que disponha de inscrição orçamental e tenha cabimento na respetiva dotação, o qual é aplicável por força do disposto no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 73/2013, de 3.09, que aprovou o Regime Financeiro das Autarquias Locais (RFAL) e que estabelece que os Municípios estão sujeitos à LEO.

21. A autorização de reforço da verba para acomodar os encargos decorrentes do contrato de empreitada, nos anos da sua execução (2025 e 2026), concedida pela AMP, em 28.11.2024, quando a decisão de contratar se encontra datada de 14.03.2024 e a decisão de adjudicação foi tomada em 02.08.2024, desrespeita as normas contidas no artigo 22.º, n.º 1, conjugado com o n.º 6 do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, o artigo 6.º, n.º 1, alínea c) da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso<sup>15</sup> (LCPA), na redação da Lei n.º 22/2015, de 17.03, o artigo 12.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06, e o artigo 46.º-B da Lei n.º 73/2013, de 03.09. (RFAL).

22. Ambas as ilegalidades são suscetíveis de consubstanciar infração financeira prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – violação de normas sobre assunção de despesa pública.

---

<sup>13</sup> Transcreve-se a recomendação efetuada no Proc.º n.º 1029/2012 e comunicada ao MP através do ofício DECOP/UAT1/3786/2012, de 05.09.

<sup>14</sup> Lei n.º 151/2015, de 11.09, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 2 e 37/2018, 29.01 e 07.08, 41/2020, de 18.08 e 10-B/2022, de 28.04.

<sup>15</sup> Aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21.02, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14.05, 64/2012, de 20.12, 66-B/2012, de 31.12, e 22/2015, de 17.03.

## V. JUSTIFICAÇÕES/ALEGAÇÕES APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

### A. EM SEDE DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

Ao abrigo do ofício ref.<sup>a</sup> S-000017/DMOP/24, de 29.10.2024, em sede de fiscalização prévia, e na sequência de pedido de esclarecimentos deste Tribunal, o MP esclareceu que:

“(…)

*c) Quanto aos encargos plurianuais, a Assembleia Municipal autorizou, na sua sessão de abril, a assunção dos compromissos plurianuais para os anos de 2025 e 2026 (...). Todavia, por lapso, o reforço necessário para cobrir o valor previsto para esses anos seguintes, não foi registado no sistema informático de apoio à execução orçamental. A correção das dotações plurianuais para 2025 e 2026 foi regularizada na última alteração permutativa ao projeto PPI, pelos valores previstos no cronograma financeiro da empreitada.*

*d) Considerando a urgência resultante do termo do prazo para a execução da operação e demonstrar maturidade no projeto, ante o quadro de regras do PRR, o Município deliberou aprovar o procedimento, com a condição de a adjudicação ocorrer após a prévia outorga do contrato de financiamento.*

*Neste alinhamento, não se emitiu o prévio cabimento no momento da aprovação do procedimento a concurso, precisamente por, na eventualidade de não haver decisão favorável a financiamento PRR, o procedimento ser extinto.*

*Com a aprovação do financiamento, que veio a ocorrer com a outorga do contrato em 21 de junho, foi emitido, em simultâneo, o cabimento e o respetivo compromisso (...).”*

### B. ALEGAÇÕES REMETIDAS NO EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO

Em cumprimento do despacho judicial de 19.02.2025, o MP e os indiciados responsáveis foram notificados do relato, para se pronunciarem sobre o mesmo, querendo, no prazo aí fixado.

Como já se mencionou, os indiciados responsáveis G... e F... apresentaram as suas alegações, de forma individual, e os demais, de forma conjunta, através de documentos rececionados, em 17 e 18.03.2025.

Nas pronúncias reiteram-se os argumentos anteriormente prestados pelo MP ao TdC e alega-se o que seguidamente se transcreve parcialmente ou se sintetiza.

- B..., C..., D..., E... e H..., não impugnam a factualidade apurada e constante do relato da auditoria, mas não acompanham as considerações conclusivas no que concerne aos pressupostos em que assenta a responsabilidade financeira que lhes é imputada.

Reiteraram as justificações anteriormente remetidas pelo MP, designadamente que a deliberação da CMP, de 14.03.2024, condicionou a decisão de adjudicação da empreitada à prévia aprovação da candidatura aos fundos do PRR e à deliberação da Assembleia Municipal para autorização da assunção de encargos plurianuais, tendo adicionalmente referido que:

“(…)

- 2. Como adiante se demonstrará, os Auditados atuaram, sempre, com a firme convicção de que pautavam a sua conduta pelo estrito e rigoroso cumprimento da lei, tendo por escopo, apenas e só, a salvaguarda dos interesses da população do concelho de Pombal. (...)*
- 3. (...) a título de enquadramento factual, que, aquando da descentralização de competências para os órgãos municipais, no domínio da educação, a Administração Central assumiu o compromisso de assegurar fundos de financiamento para a realização de obras de requalificação de edifícios escolares recebidos pelas autarquias locais, nomeadamente através de fundos europeus (Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e Portugal 2030).*
- 4. Nesse alinhamento, as decisões tomadas, no contexto que ora nos ocupa, foram alicerçadas no propósito de executar e cumprir o calendário de execução dos programas de financiamento gizados pelo Estado Português, acolhendo as sugestões apontadas pela Entidade Gestora, em concreto, da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDRC), por forma a demonstrar a maturidade exigível e a necessidade de assegurar que a execução física e financeira do projeto ocorresse dentro do prazo consignado para o efeito, in casu, até 30 de junho de 2026, sem que, sublinhe-se, os Auditados tenham sequer representado eventuais irregularidades formais no cumprimento de regras de ordem orçamental. (...)*
- 6. O projeto de Requalificação da Escola Gualdim Pais foi parte integrante do Acordo Setorial de Compromisso entre o Governo e a Associação Nacional de Municípios, celebrado em 21/07/2023, designadamente para efeitos de financiamento do Programa de Recuperação/Reabilitação de Escolas, qualificado no Anexo I como P2- Urgente, que seria financiado, entre outros, pelo Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e pelo Portugal 2030.*
- 7. Nesses termos, veio o Município de Pombal a instruir candidatura junto do Programa Centro 2020, ao abrigo do Aviso n.º CENTRO-17-2022-06, denominado “Mecanismo Extraordinário de Antecipação do Portugal 2030 - Domínio do Capital Humano”, relativo à “Prioridade De Investimento: 10.5 - Investimento no Ensino, na Formação, na Formação Profissional e nas Competências e na Aprendizagem ao Longo da Vida através do Desenvolvimento das Infraestruturas de Formação e Ensino” – cfr. documento 1 que se junta.*
- 8. A candidatura foi apresentada em junho de 2023, todavia, no decurso do associado desenvolvimento, em janeiro de 2024, a Comissão Diretiva do CENTRO 2030 notificou o Município de Pombal da abertura de um novo aviso para apresentação de candidatura a fundos de financiamento no âmbito do PRR, o Aviso de Concurso n.º 01/Co6-io9/2023, solicitando que se procedesse à formalização de nova candidatura a este Aviso, e, concomitantemente, à desistência da candidatura apresentada ao anterior Aviso CENTRO-17-2022-06 – cfr. documento 2 que se junta.*
- 9. O aludido Aviso de Concurso n.º 01/Co6-io9/2023, originou uma reformulação da candidatura anteriormente apresentada (...).*
- 11. Por essa razão, impunha-se conferir maturidade ao projeto, bem assim propugnar pela respetiva comprovação.*
- 12. Nesta senda, a CIMRL – Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria, enquanto entidade responsável pela Contratualização da Intervenção Territorial Integrada (ITI) da CIM*

*Região de Leiria e Organismo Intermédio de Gestão de Fundos e de Apoio Técnico à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, I.P, veio a emitir, em 14/03/2024, relativamente à operação de Requalificação da Escola Gualdim Pais, e em reforço da maturidade da operação, uma declaração (...).*

*13. É neste quadro (i) de demonstração de maturidade exigível e de (ii) necessidade de assegurar que a execução física e financeira ocorresse até 30 de junho de 2026, que surge a deliberação da Câmara Municipal, de 14/03/2024, suportada na informação 31/INF\_DESP\_EMP/OBPU/2024 (...).*».

*14. Ressalta, neste circunspecto, a decisão de «Fazer condicionar a adjudicação da empreitada à prévia outorga do contrato de financiamento que venha a decorrer da aprovação da candidatura em instrução ao Aviso N.º 01/Co6-io9/2023».*

*15. Em boa verdade, era este o compromisso possível entre a demonstração da maturidade da operação e a necessidade de mitigar os riscos de perda de financiamento, posto que, inexistindo garantia de financiamento, não haveria lugar, por força daquela decisão do órgão Câmara Municipal, a adjudicação, a contrato de empreitada e, inevitavelmente, à realização de qualquer obra.*

*16. É neste contexto de dificuldade de conciliação de requisitos, em que (i) se não pode, orçamentalmente, invocar uma receita porque ainda não suportada em contrato de financiamento aprovado, (ii) em que se tem de demonstrar maturidade da operação, e (iii) em que se tem de assegurar a execução física e financeira até 30/06/2026, que a Câmara Municipal tomou, em 14/03/2024, a decisão de abertura do procedimento destinado à contratação da execução da empreitada, sem que, repete-se, os Auditados tenham sequer representado a eventual existência de irregularidade formal, ante o foco na condicionante patenteada. (...)*

*21. A Assembleia Municipal, nessa linha, veio a deliberar, em sessão ordinária de 24/04/2024, autorizar a assunção daqueles compromissos plurianuais.*

*22. Porém, no âmbito do Processo n.º 2458/2024, esse Tribunal veio solicitar que se demonstrasse «(...) a autorização da Assembleia Municipal, para o reforço de verba em 2025 e 2026.» (...)*

*23. Tal pedido de esclarecimento criou nos Serviços Municipais a perceção de que o Tribunal de Contas havia solicitado uma reprogramação – atualização – financeira, decorrente da adjudicação entretanto efetuada e do cronograma financeiro que acompanhou a proposta da adjudicatária, o qual diferia da previsão, inicialmente, estimada, concentrando, desta feita, os encargos nos exercícios de 2025 de 2026.*

*24. Tal circunstância importaria uma nova submissão à Assembleia Municipal para autorização dos encargos plurianuais recalendarizados.*

*25. Por essa razão, os Serviços Municipais promoveram a submissão à Assembleia Municipal de um novo pedido de autorização para encargos plurianuais inerentes ao contrato.*

*26. O que veio a suceder na sessão ordinária da Assembleia Municipal ocorrida em 28/11/2024 (...).*

*28. Razões pelas quais, se considerou que, para o calendário e maturidade exigidos para o financiamento do PRR, e em nome do interesse público, a autorização advinda da Assembleia Municipal, vertida na deliberação de 24/04/2024, se encontrava provida de efeitos para a assunção das despesas.*

*29. Assim sendo, sucumbe a imputação de que o reforço de dotações para os anos de 2025 e 2026, foi efetuado sem a necessária autorização do órgão Assembleia Municipal, uma vez que*

a autorização para acomodar os encargos plurianuais inerentes ao contrato remonta a 24/04/2024, contudo, ora tomaram conhecimento os Auditados de que terá havido um lapso no registo desse reforço no sistema informático de apoio à execução orçamental, mas que foi, oportunamente, corrigido.

30. Em suma, em 28/11/2024, o órgão Assembleia Municipal limitou-se a aprovar uma recalendarização daqueles mesmos encargos, mais ajustada à execução da empreitada e ao valor da adjudicação, não colocando em crise a autorização concedida em 24/04/2024.

31. Donde, na substância dos atos praticados e acima referidos, não existe incumprimento de quaisquer normas de equilíbrio orçamental.”

Anexaram à pronúncia 14 documentos (que já tinham sido juntos ao processo de fiscalização prévia) e terminam as suas alegações invocando que as eventuais infrações foram praticadas de forma inconsciente, solicitando que se conclua no sentido de “(...) não se encontrarem preenchidos os pressupostos para efetivação da responsabilidade financeira sancionatória (...)” ou, caso assim não se entenda, a relevação da responsabilidade nos termos dos n.ºs 7 a 9 do artigo 65.º da LOPTC, já que não há registo de recomendações em matérias análogas àquelas que ora se suscitam ou a dispensa de aplicação da multa.

- F... e G..., apresentaram pronúncias separadas, mas cujo conteúdo coincide na sua quase totalidade<sup>16</sup>, tendo justificado a sua conduta com o facto de serem vereadores, desde 17.10.2021, sem pelouros atribuídos, não sendo previamente consultados sobre as matérias discutidas nas reuniões da Câmara e que:

“(...).

4.º - Sua participação limita-se às reuniões quinzenais da Câmara, recebendo a ordem de trabalhos e os respetivos documentos de suporte com antecedência de dois dias úteis, conforme regimento aprovado.

5.º - A ordem de trabalhos costuma ser extensa e acompanhada por centenas de páginas de documentos técnicos, exigindo análise em tempo reduzido.

6.º - Apesar da exiguidade de tempo, (...) analisa os documentos, embora nem sempre com a profundidade desejável. (...)

8.º - Apenas com a notificação do Relato tomou conhecimento das vicissitudes indicadas.

9.º - Nunca foi informado pelos serviços técnicos ou por terceiros de que o procedimento não seguia as Recomendações do Tribunal de Contas.

10.º - Até então, confiava nos pareceres técnicos que autorizaram a abertura do procedimento.

11.º - A sua decisão baseou-se nestes pareceres técnicos favoráveis.

12.º - Ademais, a decisão tomada em 14/03/2024 vinculava a adjudicação da empreitada à prévia obtenção do financiamento decorrente da aprovação da candidatura ao PRR.

13.º - Assim, sem financiamento garantido, não haveria adjudicação, contrato ou obra.

---

<sup>16</sup> Transcreve-se a pronúncia apresentada por F....

14.º - Na mesma reunião de 14/03/2024, foi deliberado solicitar à Assembleia Municipal autorização para assumir compromissos plurianuais.

15.º - A Assembleia Municipal aprovou essa deliberação por unanimidade em 24/04/2024.

16.º - Com esta aprovação, o Requerente acreditou que todo o procedimento estava regular.

17.º - Assim, votou favoravelmente a decisão de adjudicação em 02/08/2024.

18.º - A esta data, já estava assegurado o financiamento PRR, confirmado pelo termo de aceitação assinado em 21/06/2024, bem como o cabimento da despesa para os anos seguintes.

19.º - Após a receção do Relato, os vereadores do PS questionaram os serviços técnicos, que reconheceram um lapso na transposição dos compromissos plurianuais nos mapas previsionais, apesar da autorização da AM de 24/04/2024.

20.º - Esta situação era desconhecida pelos vereadores do PS.”

Terminam as suas alegações salientando que as eventuais infrações foram praticadas por negligência, requerendo a absolvição ou, caso assim não se entenda, a relevação da responsabilidade nos termos dos n.ºs 7 a 9 do artigo 65.º da LOPTC, já que não há registo de recomendações em matérias análogas àquelas que ora se suscitam ou a dispensa de aplicação da multa.

## VI. APRECIACÃO

23. Em 10.09.2024, o MP celebrou um contrato de empreitada para a “*Requalificação da Escola Gualdim Pais*”, pelo valor de 4.487.143,53 € (a acrescer do IVA) e com um prazo de execução de 540 dias, a contar da data do visto deste Tribunal.
24. Este contrato é financiado com verbas do PRR, financiamento este confirmado em 21.06.2024, no montante de investimento elegível global de 4.106.981,50 € e com um período de execução que decorre entre 04.10.2021 e 30.06.2026.
25. A autorização de abertura do procedimento contratual, em 14.03.2024, não foi precedida do cabimento orçamental da despesa, o qual apenas foi registado em 01.08.2024, tendo a deliberação de adjudicação sido tomada pela CMP, em 02.08.2024 (e tendo sido condicionada à aprovação daquela candidatura aos fundos do PRR).
26. A AMP deliberou, em 24.04.2024, autorizar a assunção de compromissos plurianuais para esta empreitada, embora, como se alega, o registo do reforço de verbas não tenha sido efetuado no sistema informático de apoio à execução orçamental, por alegado lapso.

27. Em 28.11.2024, a AMP deliberou autorizar o reforço de verba para suportar a despesa total desta mesma obra, para os anos de 2025 e 2026, ajustando também a calendarização do financiamento com o prazo de execução da obra.

28. Questionado o MP quanto às questões que afetaram a decisão de abertura do procedimento e de adjudicação, justificou os atos praticados no sentido de **(i)** a AMP ter autorizado na reunião, de 24.04.2024, a assunção dos compromissos plurianuais para os anos de 2025 e 2026, mas que por lapso, esse reforço não foi registado no sistema informático de apoio à execução orçamental, **(ii)** que a correção das dotações plurianuais para 2025 e 2026 foi regularizada na última alteração permutativa ao projeto PPI, pelos valores previstos no cronograma financeiro da empreitada, e que, **(iii)** atenta a urgência o MP deliberou aprovar o procedimento, com a condição de a adjudicação só ocorrer após a prévia outorga do contrato de financiamento e, por isso, não foi emitido o prévio cabimento da no momento da aprovação do procedimento, tendo o cabimento e o compromisso da despesa sido efetuados após a aprovação do financiamento PRR e antes da adjudicação.

29. Posteriormente, e no exercício do contraditório:

- Foi acrescentado que **(i)** não pode, orçamentalmente, invocar uma receita porque ainda não suportada em contrato de financiamento aprovado, **(ii)** se tem de demonstrar maturidade da operação e **(iii)** se tinha de assegurar a execução física e financeira da empreitada até 30.06.2026.

Neste sentido, a autorização para acomodar os encargos plurianuais inerentes ao contrato remonta a 24.04.2024, e a deliberação da Assembleia Municipal, de 28.11.2024 limitou-se a aprovar uma recalendarização daqueles mesmos encargos, mais ajustada à execução da empreitada e ao valor da adjudicação, não colocando em crise a autorização concedida em 24.04.2024.

- Foi alegado pelos 2 vereadores sem pelouros atribuídos na Câmara Municipal que, eram representantes da oposição, os assuntos eram submetidos a reunião de câmara com dois dias úteis de antecedência, a ordem de trabalhos era extensa, confiavam no conteúdo das informações técnicas elaboradas pelos serviços municipais e que serviam de suporte às deliberações dos órgãos autárquicos e só com a notificação do relato ficaram a saber ter ocorrido um lapso no registo dos encargos plurianuais de suporte da despesa relativa a esta empreitada.

30. Quanto a estes argumentos, formulam-se as seguintes observações:

- a) A decisão de contratar foi tomada sem que previamente tivesse sido prestada informação de cabimento, uma vez que se aguardava pelo financiamento do PRR, o qual só foi confirmado em 21.06.2024. Acresce que, mesmo as alterações orçamentais permutativas que foram autorizadas pelo Presidente da CMP, em 25.03.2024 e 31.07.2024, foram-no em data posterior à da deliberação de contratar (14.03.2024).
- b) Quanto aos fundos do PRR, trata-se de uma receita que naquela data ainda não tinha sido confirmada e, como tal, não estava orçamentada.
- c) Por outro lado, tratando-se de uma empreitada que iria ser executada no prazo de 540 dias, com início possível no final do ano de 2024, e tendo o PPI verba registada insuficiente para a cobertura total da despesa com a empreitada, era necessária uma deliberação da AMP, antes da deliberação de adjudicação, a autorizar a assunção da totalidade dos compromissos plurianuais para os anos de 2025 e 2026.

Essa deliberação foi alegadamente tomada pela AMP, em 24.04.2024, mas então ainda não existiam receitas que permitissem efetuar o seu registo informático para a totalidade da despesa (pelo que a ausência de tal registo não parece ter sido um lapso), nem a previsão aí apresentada para os anos de 2025 e 2026 coincidia com a calendarização efetiva da execução da empreitada. Daí que na deliberação da AMP tomada em 21.11.2024 é que foi autorizado o efetivo reforço das verbas para suportar a totalidade da despesa plurianual e ajustado à calendarização efetiva da empreitada.

- d) Quanto à urgência e ao invocado contexto de dificuldade para deliberar a abertura do procedimento concursal ainda sem a existência de contrato de financiamento aprovado e, como tal, inexistência de receita, e a execução física e financeira da obra ter que ocorrer no período temporal do PRR, mencione-se que quaisquer opções de gestão não se podem sobrepor ao cumprimento de normas legais que sejam aplicáveis aos atos/contratos outorgados pela entidade, como é o caso das normas financeiras relativas ao cabimento prévio da despesa e à autorização prévia dos compromissos plurianuais.

Enquanto 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 (...)*, nos termos do artigo 4.º da Lei n.º 29/87, de 30.06, que define o Estatuto dos Eleitos Locais<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Alterada pelas Leis n.ºs 97/89, 1/91, 11/91, 11/96, 127/97, 50/99, 86/2001, 22/2004, 52-A/2005, 53-F/2006, 2/2020, 24-D/2022 e 82/2023, de 15.12, 10.01, 17.05, 18.04, 11.12, 24.06, 10.08, 17.06, 10.10, 29.12, 31.03, 30.12 e 29.12.

Como consta também no Acórdão n.º 16/2008 – 1.ª S/PL, de 11.11:

*“(...) 5. A urgência imperiosa deve ser resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, e não podem ser, em caso algum, a esta imputáveis.*

*6. Acontecimentos imprevisíveis são todos aqueles que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia ter previsto (...).*

*8. (...) Como também bem adianta a decisão recorrida, acontecimentos imprevisíveis são todos aqueles que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia ter previsto. Estão, portanto, fora do conceito de acontecimentos imprevisíveis, os acontecimentos que aquele decisor público podia e devia ter previsto (...). Estão nesta situação tais procedimentos fundamentados em circunstâncias que, de algum modo, sejam imputáveis ao decisor público/dono da obra (...).”*

- e) Quanto ao entendimento de que asseguraram o cumprimento da legalidade pela via da deliberação camarária sob condição de aprovação da candidatura ao projeto financiado e da deliberação a tomar pela AMP, importa referir que as normas financeiras aplicáveis são claras no sentido de nenhuma despesa (incluindo a estimada para a abertura de um procedimento pré-contratual) dever ser autorizada sem que disponha de inscrição orçamental e tenha cabimento na respetiva dotação, o que significa que o cabimento tem de ser prévio àquela autorização.

Acresce que não se encontram previstas na alínea b) do n.º 2 do artigo 52.º da LEO, aplicável por força do disposto no n.º 1 do artigo 3.º do RFAL, “decisões sob condição”.

Tal significa que os órgãos municipais apenas podem deliberar nos termos das normas habilitantes para o efeito, conforme o princípio da legalidade previsto no artigo 3.º Código do Procedimento Administrativo<sup>18</sup> (CPA) e no artigo 4.º do RFAL, no sentido de os órgãos da Administração Pública deverem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos, convocando-se aqui o n.º 2 do artigo 9.º do Código Civil sobre a interpretação da lei, no sentido de não poder ser *“(...) considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso”*.

---

<sup>18</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07.01, e alterado pela Lei n.º 72/2020, de 16.11, e pelo Decreto-Lei n.º 11/2023, de 10.02 e aplicável às autarquias locais por força do disposto na alínea b) do n.º 4 do seu artigo 2.º.

Refira-se, aliás, que a ser admissível o entendimento do MP tal constituiria um expediente para as entidades sem a dotação orçamental necessária para a prática dos atos poderem contornar a lei.

Mas, reconhece-se, no entanto, que a CMP tomou, pelo menos, uma ação prudente ao deliberar não adjudicar a empreitada caso o contrato de financiamento não fosse celebrado.

- f) Quanto à falta atempada de deliberação da AM para autorizar a assunção integral dos compromissos plurianuais, importa salientar que, sendo a verba inicialmente inscrita no PPI insuficiente para assegurar a cobertura da despesa plurianual, era necessária uma nova intervenção da AMP para esse efeito. Ora, isto não aconteceu, uma vez que os reforços permutativos ocorridos no ano de 2025 não foram deliberados por este órgão e aquando da deliberação tomada, em 24.04.2024, ainda não estavam contabilizadas as receitas oriundas do financiamento PRR (que só foi concedido em 21.06.2024). Tal deliberação só veio mesmo a ser proferida em 28.11.2024.
- g) Por último e quanto à inexistência de adequada compatibilização entre o financiamento plurianual da empreitada e o prazo de execução da empreitada, quer à data da deliberação de contratar quer da deliberação de adjudicação, importa salientar que tal situação poderia ter sido atempadamente acautelada pela CMP.

Pelo contrário, o MP nada fez até ao pedido de esclarecimentos do TdC (27.09.2024), após o que submeteu à AMP o pedido de reforço e de alteração dos encargos plurianuais, culminando com a deliberação de 28.11.2024.

Não obstante, reconhece-se que o MP acabou, assim, por “regularizar” posteriormente a situação, com esta deliberação da AMP, de 28.11.2024, sendo que também se afigura que a empreitada não teve qualquer execução no ano de 2024.

31. Quanto aos outros argumentos apresentados pelos indiciados responsáveis, considera-se que:

- a) Enquanto 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 (...)*”, nos termos do artigo 4.º da Lei n.º 29/87, de 30.06, que define o Estatuto dos Eleitos Locais<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Alterada pelas Leis n.ºs 97/89, 1/91, 11/91, 11/96, 127/97, 50/99, 86/2001, 22/2004, 52-A/2005, 53-F/2006, 2/2020, 24-D/2022 e 82/2023, de 15.12, 10.01, 17.05, 18.04, 11.12, 24.06, 10.08, 17.06, 10.10, 29.12, 31.03, 30.12 e 29.12.

- b) Os vereadores, mesmo sem pelouro, têm o dever de se informarem e de se esclarecerem sobre os assuntos que integram a ordem de trabalhos, diligenciando pela obtenção dos esclarecimentos que lhes permitam tomar decisões fundamentadas. Para o efeito, podem, e devem exigir que a ordem de trabalhos e todos os documentos que a integrem sejam comunicados com um período de tempo suficiente para o poderem fazer. Caso contrário, a sua participação e votação será sempre sem o esclarecimento que lhes é exigido para participarem ao mais alto nível na gestão a coisa pública. É certo que implica esforço e disponibilidade. Porém, faz parte do seu mandato e dos deveres que assumiram quando se candidataram e foram eleitos.
- c) Claro está que esse dever é em primeiro lugar de quem preside às reuniões e elabora a ordem de trabalhos. Mas os outros membros do órgão, podem, e devem exigir que lhe sejam fornecidos atempadamente esses elementos (documentos relativos aos pontos da ordem de trabalhos, esclarecimentos jurídicos em que eles assentam), sob pena de não poderem sequer participar na reunião, porque não podem decidir esclarecidamente. Sempre que assim for, devem requerer o seu adiamento. Têm igualmente o direito, e o dever, de exigir ao presidente do órgão que lhes forneça todos os esclarecimentos sobre dúvidas de legalidade que possam ter. Ao não terem procedido desta forma, incumpriram os seus deveres e atuaram negligentemente.

## VI. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA INDICIADA

### A. INFRAÇÕES FINANCEIRAS

32. A autorização de abertura do procedimento contratual em 14.03.2024 quando o cabimento da despesa só foi registado a 1.08.2024, desrespeita a alínea b) do n.º 1 do artigo 52.º da LEO que dispõe que nenhuma despesa pode ser autorizada sem que disponha de inscrição orçamental e tenha cabimento na respetiva dotação, o qual é aplicável por força do disposto no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 73/2013, de 3.09, é suscetível de consubstanciar infração financeira prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – violação de normas sobre assunção de despesa pública.
33. A autorização de reforço da verba para acomodar os encargos decorrentes do contrato de empreitada, nos anos da sua execução, concedida a final pela AMP em 28.11.2024, quando a decisão de contratar se encontra datada de 14.03.2024 e a decisão de adjudicação foi tomada a 02.08.2024, desrespeita as normas contidas no artigo 22.º, n.º 1, conjugado com o n.º 6 do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, o artigo 6.º, n.º 1, alínea c) da LCPA, na redação da Lei n.º 22/2015, de 17.03, o artigo 12.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06, e o artigo 46.º-B da

Lei n.º 73/2013, de 03.09 (a deliberação da AMP de 24.04.2024, autoriza a assunção de compromissos plurianuais mas não teve registo no sistema informático de apoio à execução orçamental e não tinha correspondência integral com a calendarização da empreitada) é também suscetível de consubstanciar a mesma infração financeira prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

## B. IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DOS EVENTUAIS RESPONSÁVEIS

34. 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 n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.

35. 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 25.02.1933<sup>20</sup>, 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.”<sup>21</sup>*

36. Posteriormente, com a alteração introduzida pela Lei n.º 51/2018, de 16.08, à Lei n.º 73/2013, de 03.09 (RFAL), o n.º 1 do artigo 80.º-A passou a estabelecer que a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC *“(…) recai sobre os membros do órgão executivo quando*

---

<sup>20</sup> 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”*.

<sup>21</sup> A este propósito *vide* o Relatório n.º 1/2019 – AUDIT, da 1.ª Secção, <https://www.tcontas.pt/pt-ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2019/relo01-2019-1s.pdf>.

*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 lei.*

37. Ainda, neste domínio, refere-se no Acórdão 15/2018, da 3.ª Secção/PL, de 28.11<sup>22</sup>, 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”<sup>23</sup>.*

38. 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.

39. Assim, considera-se que a responsabilidade pela deliberação de contratar sem prévio cabimento orçamental, deve ser imputada aos membros da CMP que participaram e a votaram favoravelmente, em reunião de 14.03.2024, isto é:

- ✓ Presidente, B...;
- ✓ Vereadora, C...;
- ✓ Vereadora, D...;
- ✓ Vereadora, E...;
- ✓ Vereador, F...;
- ✓ Vereadora, G...;
- ✓ Vereador, H....

---

<sup>22</sup> <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2018/aco15-2018-3s.pdf>.

<sup>23</sup> 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>.

40. Quanto à responsabilidade pela deliberação de adjudicação proferida em reunião de 02.08.2024, quando o reforço da verba para acomodar os encargos decorrentes do contrato de empreitada, nos anos da sua execução, só foi concedida pela AMP, em 28.11.2024, recai também sobre os membros da CM que participaram e votaram favoravelmente a deliberação de 02.08.2024, e que, com exceção da Vereadora, E..., são todos os demais membros da CMP identificados no ponto anterior.
41. Ambas as deliberações camarárias foram concordantes com informações nas quais foram exarados despachos, como se detalha:
- a) Deliberação tomada em 14.03.2024 - Informação de despesa n.º 31/INF\_DES/OBPU/2024, do Departamento Municipal de Infraestruturas, Obras e Equipamentos (DMIOE), de 08.03.2024, subscrita pelo Chefe de Divisão de Obras Públicas, I..., na qual se refere que há inscrição no PPI.
- Nesta informação foram apostos pareceres favoráveis:
- ✓ Do Chefe de Divisão de Administração e Finanças, J..., em 11.03.2024, mencionando que o projeto previsto no PPI era suscetível de vir a ser financiado pelo PRR, por isso o seu parecer ficou condicionado à autorização da AMP para reforçar as dotações dos anos de 2025 e 2026 e assegurar a inscrição de dotação suficiente para o ano corrente (2024).
  - ✓ Do Diretor Municipal de Gestão Integrada, de 11.03.2024, condicionado à prévia outorga do contrato de financiamento PRR ser prévio à deliberação de adjudicação e à obtenção da autorização da AMP relativa aos encargos plurianuais;
  - ✓ Do Vereador, H..., tendo em consideração os pareceres dos anteriores dirigentes municipais.
- b) Deliberação tomada em 02.08.2024 - Informação n.º 27/2024-67/INF/OBPU/2024, do DMIOE, de 23.07.2024, subscrita pelo Chefe de Divisão de Obras Públicas, I... e na qual foram exarados pareceres concordantes pelo Diretor Municipal de Gestão Integrada, K..., em 26.07.2024, e pelo Vereador, H..., em 29.07.2024, sendo que não é feita qualquer referência ao horizonte temporal do contrato e à existência de verba no PPI ou deliberado pela AM para a despesa a efetuar em 2025 e 2026.
- c) Conclui-se, assim, que as informações e pareceres descritos não permitem afastar a imputação da responsabilidade financeira aos autarcas que estiveram presentes e votaram favoravelmente as deliberações camarárias de 14.03.2024 e 02.08.2024.

### C. SANCIONAMENTO DAS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

42. A eventual condenação em responsabilidade financeira sancionatória atrás referida, 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 UC<sup>24</sup> (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.
43. Quanto à culpa dos indiciados responsáveis, nos termos da alínea a) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, decorre dos factos recolhidos, designadamente dos esclarecimentos da entidade auditada e das alegações dos indiciados responsáveis, que estes deviam conhecer as normas legais desrespeitadas e por isso condicionaram a adjudicação da empreitada à obtenção do financiamento PRR e à deliberação da AMP que, em 24.04.2024, deliberou autorizar a assunção de compromissos plurianuais, antes de obtido aquele financiamento e que, em 28.11.2024, deliberou o reforço das verbas em PPI para acomodar a totalidade dos encargos, ajustando ainda a calendarização para os anos de 2025 e 2026. Parece resultar da sua atuação que o objetivo era assegurar a outorga do contrato de empreitada e a sua subsequente execução, com financiamento do PRR (situação e prazos que não eram controláveis pelos indiciados responsáveis) e no prazo permitido para esse efeito, embora com prejuízo do cumprimento dos normativos financeiros aplicáveis.
44. Quanto à solicitação de relevação da responsabilidade financeira sancionatória, constitui uma competência de exercício não vinculativo 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 n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Quanto a estes pressupostos, observa-se que a atuação dos indiciados responsáveis pode ter sido negligente e inexistem juízos de censura anteriores.

Quanto à existência de anteriores recomendações ao MP, refira-se que nos anos de 2011 e 2012 foram dirigidas a esta entidade, nos Proc.ºs de fiscalização prévia n.ºs 1029, 262, 239, 238, 198 e 177/2012 e 1666, 1660 e 1655/2011, nove recomendações no sentido de:

---

<sup>24</sup> 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.

*“Em casos futuros, o Município de Pombal providenciará pela observância da necessária cobertura orçamental à data da abertura do procedimento. Cumprindo e assumindo tal obrigação por forma rigorosa [vd, a propósito, demais recomendações dirigidas ao Município de Pombal].”<sup>25</sup>*

45. Quanto à invocada dispensa de aplicação da sanção (n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC) trata-se de uma competência que, atenta a sua natureza, quantificar e aplicar efetivamente a multa, só pode ser exercida pela 3.ª Secção do TdC, em sede de processo de julgamento de responsabilidade financeira, previsto no n.º 3 do artigo 58.º da LOPTC.

## VII. 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 Contas<sup>26</sup>, foi, em 15.05.2025, emitido pela Senhora Procuradora-Geral-Adjunta, o Parecer n.º 35/2025, que parcialmente se transcreve:

*“(…)*

*No Projeto de Relatório (PR) são evidenciados 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 os seus autores.*

*Estas situações estão corretamente caracterizadas do ponto de vista formal e legal, pelo que se concorda com as conclusões do PR acima referidas e bem assim com a relevação da responsabilidade financeira, emitindo-se parecer de concordância ao projeto de relatório.”*

## VIII. CONCLUSÕES

1. Em 10.09.2024, o MP celebrou um contrato de empreitada para a *“Requalificação da Escola Gualdim Pais”*, com a empresa A..., na sequência de procedimento por concurso público sem publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, pelo valor de 4.487.143,53 € (a acrescer do IVA) e com o prazo de execução de 540 dias a contar da data do visto deste Tribunal.

---

<sup>25</sup> Transcreve-se a recomendação efetuada no Proc.º n.º 1029/2012 e comunicada ao MP através do officio DECOP/UAT1/3786/2012, de 05.09.

<sup>26</sup> Regulamento n.º 112/2018-PG, 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, 3/2023-PG e 1/2025-PG, de 24.02.2021, 29.03.2022, 15.12.2023 e 26.03.2025, publicadas no Diário da República, 2.ª série, n.ºs 48, 68, 5 e 65, de 10.03.2021, 06.04.2022, 08.01.2024 e 02.04.2025, respetivamente.

2. Este contrato é financiado com verbas do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), financiamento este confirmado em 21.06.2024, com a assinatura do Termo de Aceitação, no montante de investimento elegível global de 4.106.981,50 € e com um período de execução que decorre entre 04.10.2021 e 30.06.2026.
3. A autorização de abertura do procedimento contratual, em 14.03.2024, não foi precedida de cabimento prévio da despesa (só foi registado a 01.08.2024) e da autorização de reforço da verba para acomodar os encargos decorrentes do contrato de empreitada, nos anos da sua execução (concedida pela AMP apenas, em 28.11.2024) e a decisão de adjudicação (02.08.2024) não foi igualmente precedida desta autorização da AMP, em desrespeito de normas financeiras identificadas nos pontos 32 e 33 deste relatório.
4. Este comportamento foi justificado pela entidade auditada com a urgência na deliberação de abertura do procedimento concursal para a outorga do contrato de empreitada, com vista a obter o financiamento do PRR e cumprir os prazos inerentes ao mesmo, sendo que a deliberação de adjudicação ficou condicionada à obtenção daquele financiamento PRR, bem como por um alegado lapso no registo do sistema informático de apoio à execução orçamental, aquando da deliberação da AMP de 24.04.2024, e com regularização posterior.
5. Em sede de exercício do direito de contraditório o MP e os indiciados responsáveis reiteraram os argumentos anteriormente apresentados e invocaram a convicção de terem pautado a sua conduta pelo cumprimento da lei, tendo ainda dois vereadores alegado não terem pelouros atribuídos com a consequente falta de informação completa e atempada, tendo confiado nas informações apresentadas pelos serviços municipais.
6. As ilegalidades acima identificadas são suscetíveis de determinar responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
7. Os indiciados responsáveis pela prática destas infrações financeiras são o Presidente e Vereadores da Câmara Municipal, B..., C..., D..., E..., F..., G... e H..., respetivamente.
8. Contudo, ponderando as concretas circunstâncias em que as infrações financeiras foram praticadas, a ausência de dolo e de anteriores juízos de censura, bem como a antiguidade das recomendações à entidade (anos de 2011 e 2012), entende-se estarem reunidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira em apreço, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

## IX. DECISÃO

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

- a) Aprovar o presente relatório que evidencia ilegalidades na autorização de abertura e de adjudicação no procedimento relativo ao contrato de empreitada para a “Requalificação da Escola Gualdim Pais” e identifica os responsáveis no seu capítulo VI.
- b) Relevar a responsabilidade financeira sancionatória dos indiciados responsáveis, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.
- c) Recomendar ao Município de Pombal o cumprimento das normas financeiras aplicáveis, em especial quanto ao cabimento da despesa que deve ser prévio à deliberação de contratar, bem como a deliberação de assunção de compromissos plurianuais que deve ser prévia à deliberação de adjudicação [alínea b) do n.º 2 do artigo 52.º da LEO, aplicável por força do disposto no n.º 1 do artigo 3.º do RFAL, n.º 1 do artigo 22.º conjugado com o n.º 6 do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08.06, alínea c) do n.º 1 do artigo 6.º da LCPA, n.º 1 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06 e o artigo 46.º-B do RFAL].
- d) Fixar os emolumentos devidos pelo Município de Pombal, em 1.716,40 €, 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, e alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28.08, e 3-B/2000, de 04.04.
- e) Remeter cópia do relatório:
  - Ao Presidente da Câmara Municipal de Pombal;
  - Aos indiciados responsáveis a quem foi notificado o relato;
  - À Juíza Conselheira da 2.<sup>a</sup> Secção da área de responsabilidade IX- Administração Local e Setor Empresarial Local.
- f) Remeter o processo ao Ministério Público nos termos do n.º 4 do artigo 29.º e da alínea d) do n.º 2 do artigo 77.º da LOPTC.
- g) Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o relatório na página da internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 27 de maio de 2025

## OS JUÍZES CONSELHEIROS

Paulo Nogueira da Costa – Relator

Nuno Coelho

(Participou na sessão e votou favoravelmente o relatório)

Miguel Pestana de Vasconcelos

(Participou na sessão e votou favoravelmente o relatório)

FICHA TÉCNICA

EQUIPA	CATEGORIA	DEPARTAMENTO
Helena Santos	Auditora-Coordenadora	DFCARF
Emília Afonso	Auditora-Chefe	DFCARF – UAT <sub>2</sub>
José Arroja Martins	Auditor Verificador	

**ANEXO - RESPOSTAS APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO**