



Secção – 3.ªS
Data: 29/5/2025
Processo n.º 42/2024 - JRF

RELATOR: José Mouraz Lopes

NÃO TRANSITADA

I. Relatório

1. O Ministério Público requereu o julgamento de AA, nas qualidades de Vice-presidente do Município de Vila Real de Santo António e de Presidente do Conselho de Administração da empresa local Vila Real de Santo António- Sociedade de Gestão Urbana E.E. SA e BB, na qualidade de membro/vogal do Conselho de Administração da empresa local Vila Real de Santo António- Sociedade de Gestão Urbana E.E. SA. em processo de responsabilidade financeira, imputando-lhes um conjunto de factos consubstanciadores de infrações financeiras, pedindo a condenação da primeira pela prática de 5 infrações sancionatórias p. e p. pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alíneas a), b), d) e l), 2 e 5, da LOPTC na multa de € 12 750,00 e na reposição nos cofres da empresa Municipal ou do Município no montante de € 5 294 073,11 acrescido de juros à taxa legal, nos termos do artigo 60º da LOPTC; o segundo pela prática negligente de 1 infração sancionatória, p. e p. pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea l), 2 e 5, da LOPTC.
2. Invoca para sustentar o seu pedido, factos envolvendo cinco grupos de situações em que ocorreram violações de normas financeiras relativas à contratação pública e pagamentos indevidos praticados enquanto os demandados exerceram funções, como Vice-presidente do Município de Vila Real de Santo António e de Presidente do Conselho de Administração da empresa local Vila Real de Santo António- Sociedade de Gestão Urbana E.E. Sa, a primeira e o segundo, enquanto vogal desta última empresa municipal.

3. Os demandados contestaram, individualmente, por impugnação, pedindo a sua absolvição. Juntaram documentos e arrolaram prova testemunhal.
4. Procedeu-se a julgamento que decorreu com as formalidades legais, conforme decorre da ata.

II. Fundamentação

1. Factos provados relevantes para a decisão

1.1. Do Requerimento inicial

1. Na sequência de várias denúncias, a Inspeção-Geral de Finanças (IGF) realizou uma ação de controlo dirigida às operações que envolvem o Município de Vila Real de Santo António (MVRSA) e a empresa local Vila Real de Santo António-Sociedade de Gestão Urbana, E.M., S.A, (VRSA-SGU), bem como sobre os fluxos financeiros entre as duas entidades.
2. Em cumprimento dos despachos da Secretária de Estado do Orçamento n.º 281/2023/SEO, de 19/04/2023, referente ao Relatório de Auditoria (RA) n.º 71/2022, da IGF e do Secretário de Estado da Descentralização e da Administração Local (SEDAL), de 22/06/2023, que homologou o relatório, nos termos do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31/07 (Regime jurídico da atividade de inspeção da administração direta e indireta do Estado), a IGF remeteu-o, em 20/07/2023, ao Tribunal de Contas.
3. A auditoria teve início em 19/06/2019 (cfr. Anexo 13 do RA).
4. Em cumprimento do disposto no artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31/07, a IGF submeteu aos indigitados responsáveis, identificados nos respetivos Quadros de Infrações, o projeto de relatório para exercício do contraditório institucional e pessoal (cfr. Anexos 14 a 17 e dos Anexos 18 a 50, todos do RA).
5. Os indigitados responsáveis exerceram o contraditório, ao abrigo do artigo 13.º da LOPTC.

6. AVRSA-SGU é uma empresa local, detida a 100% pelo MVRSA.
7. No decurso dos anos 2016 a 2018, o Conselho de Administração da VRSA-SGU, E.M, S.A, autorizou a adoção de vários procedimentos de aquisição de serviços de consultoria de marketing.
8. Conforme resulta do Quadro 2 do RA, a fls. 11 e do Anexo 4 do RA, foram dirigidos convites às duas empresas, em alternância, para apresentarem propostas, para posterior adjudicação dos referidos serviços à Tempestade Cerebral, Unipessoal, Ld.^a e à Twin Pixel, Ld.^a.
9. Os procedimentos de contratação realizados e em causa nos autos são os seguintes:
 - a) Aquisição de serviços para Criação de Conteúdos Digitais no âmbito da promoção de Monte Gordo (continuidade) -Doc. junto na audiência:
 - i)* Em 04/12/2017, o Administrador-Delegado, CC, propôs ao CA a abertura de um procedimento por ajuste direto, pelo valor base de 24.000,00€, e duração de 12 meses, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP e que fosse convidada a apresentar proposta a empresa Twin Pixel, Ld.^a;
 - ii)* A proposta teve como fundamento a elevada experiência que a referida empresa possui nesta área bem como a benéfica obtenção de resultados;
 - iii)* Em 04/12/2017, o CA deliberou, concordar com a abertura do procedimento, nos termos constantes da proposta;
 - iv)* A empresa foi convidada a apresentar proposta, por email, do dia 22/12/2017;
 - v)* Em 27/12/2017, a proposta foi adjudicada pelo Administrador-Delegado;
 - vi)* Em 28/12/2017, a empresa foi notificada, por email, do despacho de adjudicação;
 - vii)* O contrato foi celebrado a 04/01/2018;

viii) A entidade adjudicatária procedeu à publicitação no Portal Base em 24/01/2018;

ix) Foram emitidas as Faturas nºs FA 2018/37, de 16/01/2018, FA 2018/38, de 20/02/2018, FA 2018/42, de 22/03/2018, FA 2018/44, de 20/04/2018, FA 2018/47, de 21/05/2018, FA 2018/50, de 25/06/2018, FA 2018/54, de 24/07/2018, FA 2018/60, de 24/09/2018, FA 2018/61, de 24/09/2018, FA 2018/64, de 07/11/2018, FA 2018/72, de 30/11/2018, FA 2018/75, de 26/12/2018, todas elas acompanhadas por um memorando com os trabalhos executados.

b) Aquisição de serviços de consultoria e marketing desportivo (Doc.2):

i) Em 11/04/2018, a assessoria do CA propôs ao CA a abertura de um procedimento com convite a três entidades, pelo valor base de 9.500,00€, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP;

ii) Foram convidadas a apresentar proposta as seguintes empresas:

- Tempestade Cerebral, Unipessoal, Ld.^a;
- Estudinvest – Publicidade e Marketing, Ld.^a; e,
- Twin Pixel, Ld.^a.

iii) A proposta teve como fundamento o impacto da comunicação social para divulgar e dinamizar o concelho, na área do Desporto, de forma a trabalhar na produção de materiais gráficos, audiovisual e multimédia, atendendo ao elevado número de eventos desportivos que decorriam no 1.º semestre;

iv) Em 16/04/2018, o CA deliberou aprovar a abertura do procedimento concursal nos termos constantes da proposta;

v) As empresas foram convidadas a apresentar proposta, por email, de 20/04/2018;

vi) Dos documentos juntos ao processo só a Tempestade Cerebral, Unipessoal, Ld.^a apresentou proposta no dia 23/04/2018;

vii) Em 02/05/2018, a proposta foi adjudicada pelo CA, tendo a decisão sido comunicada à empresa por email da mesma data.

10. A decisão de contratar foi tomada por deliberação aprovada em reunião de CM, de 30/05/2014, e por deliberação da Assembleia Municipal de 12/06/2014.
11. Este procedimento foi adjudicado por deliberação de Câmara de 03/02/2015 e aprovado, por deliberação da AM de 25/02/2015.
12. Em 22/05/2015 foi celebrado o contrato n.º 7/2015 entre o MVRSA e a ESSE – Estacionamento à Superfície e Subterrâneo, SA, mediante aprovação prévia da CM (ata n.º 3/2015, de 03/02/15) e da AM (ata n.º 1/2015, de 25/02/15), na sequência de um concurso público **(Doc.49)**.
13. O prazo da concessão é de 30 anos (360 meses) **(Doc.4)**.
14. A entidade adjudicatária paga ao MVRSA a título de retribuição inicial o valor de 400.000,00€, no momento da outorga do contrato e de renda mínima garantida no valor de 15.000,00€, a que acresce o IVA à taxa legal em vigor **(Doc.4)**.
15. A adjudicatária paga ao Município a título de renda mensal variável de 25% da receita global obtida pela ESSE, SA, na exploração do estacionamento na via pública e no parque de estacionamento, líquida de IVA, caso este valor seja superior ao montante da renda mínima garantida **(Doc.4)**.
16. Resulta do RA a aplicação de tarifas a 2.235 estacionamentos, mas verificou-se uma redução dos lugares e os parqueamentos gratuitos foram concedidos discricionariamente, o que implicou menos receita para o Município.
17. O acordo com a empresa ESSE foi objeto de oposição por parte da população, na reunião da AM de 29/06/2015, com fundamento nos valores da tarifação, horários de funcionamento, prazos e os inconvenientes para a economia que daí advêm para o concelho.
18. No dia 31/05/2016, foi assinado um memorando de entendimento entre o MVRSA, a ESSE, SA e os empresários dos sectores do turismo hoteleiro e do imobiliário, no qual foi decidido *“encetar esforços comuns para melhorar a qualidade de funcionamento do sistema de estacionamento promovendo a concessão de avenças específicas para agentes imobiliários e hotéis, assim como a disponibilização de um parque de estacionamento para funcionários de empresas locais, entre outras”* **(Doc 5)**.
19. O acolhimento das queixas pelo executivo municipal levou à redução, no momento de aprovar o Regulamento Geral de Trânsito do concelho de VRSA e as respetivas plantas de



incidência, de, pelo menos, 509 estacionamento tarifados, o que representou para a concessionária um prejuízo de 2.787.254,35€ (cerca de 47,08%), face às receitas projetadas na *proposta do concurso público*.

20. Por outro lado, o atraso verificado no início da gestão e exploração dos estacionamento tarifados representou uma perda de receitas para o Município de 360.900,96€.

21. A ESSE, SA, entidade concessionária, comunicou à Presidente da CM, D1, ter direito à reposição do equilíbrio financeiro do contrato de concessão, nos termos do disposto nos artigos 282.º e 314.º do CCP, à reposição do equilíbrio financeiro (Doc. n.º 6).

22. As partes procederam o processo de negociação para a reposição do equilíbrio económico-financeiro da concessão, encetado ao abrigo do art. 282.º e da al. a), do n.º 1, do art. 314.º do CCP, após o qual ficou estabelecido que seriam suprimidos 575 estacionamento face ao contrato inicial, bem como a alteração das cláusulas financeiras, do seguinte modo:

Quadro 7 – Condições financeiras acordadas (pagamentos da ESSE ao MVRSA)

Unidade: euro

Documento	Retribuição inicial	Compensação de créditos	Rendimento anual	
			Cálculo	Valor
I - Contrato n.º 7/2015	400 000,00	0,00	IA - 15 000 € x 12 meses	180 000,00
			ou (o maior das duas hipóteses)	
			IIA - Receita global (*) x 25% x 12 meses	377 888,40
II - Acordo de reposição do equilíbrio económico-financeiro	0,00	250 000,00	IB - Época baixa: 7 500 € x 8 meses	60 000,00
			IIB - Época alta: receita global (*) x 25% x 4 meses	125 962,80
			Total (IB+IIB)	185 962,80
Perda de rendimento inicial (I-II)	-150 000,00		Perda de rendimento anual (Total-IIA)	-191 925,60

(*) - Cálculo da receita global: entre a data de celebração do contrato de concessão, 22/05/2015, e a data do acordo para reposição do equilíbrio financeiro, em 09/04/2019, decorreram 47 meses, período no qual ocorreu um prejuízo para a ESSE, no montante de 2 787 254,35 €, correspondente a 47,08% da receita projetada no modelo económico-financeiro da proposta. Então, a receita potencial projetada para os 47 meses foi de 5 920 251,38 € (em média, 125 962,80 €/mês).

23. No dia 21/03/2019, a minuta do acordo e anexos foram submetidos à reunião de CM, para aprovação (ata n.º 8/2019), tendo a proposta apresentada pela Presidente da CM (D1) sido aprovada, por maioria, com os votos favoráveis da proponente D1 e dos vereadores DD, EE e FF, sendo posteriormente, submetida à reunião da Assembleia Municipal de 28/03/2019 (ata n.º 12/2019), que aprovou, por maioria, nos termos do Quadro 7 do RA, a fls. 22. (Docs. 6 e 7).

24. Não consta da proposta da Presidente da Câmara, nem da deliberação do órgão executivo que aprovou a proposta, a fundamentação do processo de negociação e dos inerentes resultados.

25. O acordo de reposição do equilíbrio financeiro do contrato de concessão foi celebrado em 09/04/2019 (Doc.8).
26. Conforme resulta do Quadro 7, referido no ponto 22, o acordo de reposição do equilíbrio económico-financeiro diminuiu a contribuição inicial da ESSE em 150 000 € e suprimiu a possibilidade de a retribuição anual ser (conforme a média dos quatro anos anteriores) de 377 888,40 €, isto é, a maior das duas hipóteses a título de rendimento anual, uma vez que aproximou o rendimento anual à hipótese de menor valor que constava do contrato.
27. Deste modo, a perda de rendimento anual diretamente imputável à negociação é de 191 925,60 €, considerando que o histórico dos quatro anos antecedentes corresponde à hipótese II - A (receita global*25%*12 meses) afastada. Desde 2019, data em que foi celebrado o acordo de reposição do equilíbrio económico-financeiro até ao termo da concessão decorrerão 313 meses (26 anos), pelo que, em termos acumulados, a perda futura de receita poderá atingir 4 222 363 €.
28. Ao abrigo dos artigos 45.º e 47.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto (RJAEL), o MVRSA celebrou com a VRSA-SGU os contratos-programa identificados no Quadro 10 do RA, a fls. 28, que segue:

Quadro 10 – Contratos-programa para contratação de pessoal

Unidade: euro

Data	Objeto	Subsídio à exploração		Fatura			Ordem de Pagamento		
		Colaboradores	Outros gastos	N.º	Data	Valor	N.º	Data	Valor
28/06/2016	Recolha de resíduos e limpeza	121 622,94	3 377,06	16110043	31/08/2016	125 000,00	3875	19/09/2016	25 000,00
							3874		50 000,00
							3873		24 000,00
							3872		26 000,00
15/05/2017	Manutenção de imóveis e equipamentos do Município	284 091,87	0,00	17110052	07/06/2017	284 091,87	2787	23/06/2017	70 000,00
							2221	07/06/2018	32 849,20
							2220	07/06/2018	31 000,00
							2219	07/06/2018	32 849,20
							1368	12/04/2018	30 500,00
							526	16/02/2018	32 849,20
							525	16/02/2018	30 509,00
							3407	13/09/2018	23 535,27
							2269	22/05/2017	40 000,00
							2122	15/05/2017	50 000,00
23/01/2017	Recolha de resíduos e limpeza	168 722,61	2 306,56	17130004	13/01/2017	170 000,00	2787	23/06/2017	80 000,00
							690	08/03/2019	19 122,98
							4108	22/10/2018	32 849,20
13/06/2018	Manutenção de imóveis e equipamentos do Município	84 821,38	0,00	18110040	04/09/2018	84 821,38	4704	17/12/2018	32 849,20
Total		659 258,80	5 683,62			663 913,25			663 913,25

29. Entre 2016 e 2018, os subsídios à exploração transferidos ao abrigo dos contratos-programa que envolveram a contratação de pessoal a termo certo pela empresa municipal, no valor global de 659.258,80€, para a realização das seguintes tarefas:

- a) Recolha de resíduos urbanos e limpeza pública no concelho;
- b) Manutenção de imóveis e equipamentos municipais.
30. Os referidos contratos programa celebrados em 2017 e 2018 foram todos precedidos de proposta da D1, nos seguintes termos:
- a) **O Contrato-programa de gestão de recolha de resíduos urbanos e limpeza pública celebrado em 23/01/2017, mediante uma retribuição do MVRSA à empresa local, no montante de 170.000,00€**, foi precedido de proposta apresentada pela vice-presidente da CM, AA, aprovada, por maioria, na reunião de Câmara de 20/12/2016 e submetida à aprovação da Assembleia Municipal, tendo sido aprovada, por maioria, com a abstenção do BE e votos contra da CDU (Ponto 4. da ata n.º 01/2017, de 12/01/2017). **(Doc.9)**.
- b) **O Contrato-programa para manutenção de imóveis e equipamentos do município, mediante uma retribuição do MVRSA à empresa local, no montante de 284.091,87€** foi celebrado em 15/05/2017, precedido de proposta apresentada pela vice-presidente da CM, AA, aprovada, por maioria, na reunião de Câmara de 21/04/2017 e submetida à aprovação da Assembleia Municipal, tendo sido aprovada, por maioria. **(Doc.10)**.
- c) **O Contrato-programa para manutenção de imóveis e equipamentos do município, mediante uma retribuição do MVRSA à empresa local, no montante de 84.821,38€** foi celebrado em 13/06/2018 e foi precedido de proposta apresentada pela Presidente da CM, AA, aprovada, por maioria, na reunião de Câmara de 22/05/2018 e submetida à aprovação da Assembleia Municipal. **(Doc.11)**.
31. Na justificação apresentada para a celebração destes contratos-programa entre outros pontos refere-se, em todos, *“a grande carência de recursos humanos, uma vez que, o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) não tem aberto candidaturas à celebração de Contratos de Emprego Inserção +, os quais tinham grande impacto no trabalho a desenvolver em diversas valências da Autarquia”* e o *“aumento de trabalho resultante do elevado afluxo de turistas na época de Verão”*.
32. Na sequência das deliberações do órgão executivo de 10/12/2019 e do órgão deliberativo de 17/12/2019, por força da dissolução, do subsequente processo de liquidação e de internalização das atividades da VRSA-SGU no Município, foi celebrado, em 20/12/2019, um acordo de revogação por mútuo acordo de todos os contratos-programa e adendas outorgados entre o MVRSA e a VRSA-SGU.

33. À D1, competia, atendendo às funções que exercia e à sua responsabilidade relativa ao pelouro financeiro, coordenar a atividade do órgão a que presidia, incluindo no âmbito do ajustamento financeiro municipal (pelouros, igualmente, atribuídos, no mandato de 2013-2017, como vice-presidente da CM – cfr. ata n.º 22/2013, de 18/10/2013 e despacho de delegação de competências do Presidente da Câmara, da mesma data), a quem cabia garantir o cumprimento dos objetivos a que autarquia se vinculou perante o FAM. **(Doc.12)**.
34. Resulta do Quadro 12 do RA, a fls. 32 que em 13/06/2018 foi celebrado um contrato-programa entre o MVRSA e a VRSA-SGU, EM SA, o Contrato-programa para manutenção de imóveis e equipamentos do município, mediante uma retribuição do MVRSA à empresa local, no montante de 84.821,38, onde se evidencia a inexistência de fundos disponíveis para assumir os respetivos encargos. (Doc.11).
35. Para a prossecução da gestão de recolha de resíduos urbanos e limpeza pública e para a manutenção de imóveis e equipamentos do MVRSA é necessário prever nos contratos-programa subsídios à exploração que suportem toda a despesa assacada à empresa municipal com as contratações temporárias de pessoal.
36. O contrato-programa foi celebrado em 13/06/2018, e foi precedido de proposta apresentada pela Presidente da CM, D1, aprovada por maioria, na reunião de Câmara de 22/05/2018 sendo submetida à aprovação da Assembleia Municipal. Na data do cabimento da despesa, em 18.5.2018, a dotação disponível era de 19 122,98€ e na data do compromisso, 27/06/2018, verificou-se que não havia saldo disponível, já que o fundo disponível era de - 5.435.151,30€.
37. Porém, a Fatura n.º 18110040, de 04/09/18, da SGU, foi paga (OP 4704, de 17/12/2018, 4108, de 22/10/18 e 0690, de 08/03/19). **(Doc.11)**.
38. A despesa do referido contrato-programa foi paga com fundos disponíveis inferiores ao montante contratualizado.
39. Cabia à D1, enquanto Presidente do Município no mandato de 2017/2021, e atendendo às funções que exercia de harmonia com as competências definidas nas alíneas g), h) do n.º 1 e alínea f), do n.º 2 do artigo 35.º e artigo 37.º do RJAL, garantir o cumprimento do POCAL e da

- LCPA, evitando o pagamento de despesas sem estarem previamente cabimentadas e compromissadas.
40. A Chefe de Divisão de Gestão Administração e Financeira informou a D1, por mail de 1.6.2018, previamente à aprovação das despesas, que o Município não dispunha de fundos disponíveis, e do EDSOC/2018/9586 também resulta que uma informação de 27.6.2018 no sentido de que o procedimento está suspenso na Bolsa de Procedimentos a aguardar fundos disponíveis, solicitando autorização para adjudicação e emissão da respetiva RE/compromisso, sobre o qual incidiu despacho da D1, do mesmo dia, a solicitar e a agradecer e emissão da Requisição Externa.– **Doc.13**.
 41. A AA, autorizou despesas tendo informações dos serviços que lhe foram prestadas e lhe davam conhecimento da inexistência de fundos disponíveis e ainda com base em deliberação da Assembleia Municipal onde se enumeravam os procedimentos urgentes e inadiáveis (Doc. 13).
 42. A demandada, com a sua conduta, não agiu com a prudência e diligência que lhes era exigível e de que era capaz, podendo e devendo ter agido conforme os preceitos legais assinalados, que acabaram por desrespeitar.
 43. A D1 agiu livre e conscientemente, bem sabendo que tais procedimentos não eram legalmente admissíveis
 44. A gestão e exploração dos sistemas de abastecimento de água, saneamento e águas residuais eram prosseguidos pela VRSA-SGU, E.M., S.A.
 45. Porém, em 16/04/2018, o MVRSA, representado pela D1, celebrou com a ADVRSA – Águas de Vila Real de Santo António, SA, o contrato de concessão da exploração e gestão dos serviços públicos de distribuição de água e de drenagem de águas residuais (**Doc.14**);
 46. O contrato de concessão tem por objeto a gestão e exploração dos serviços de abastecimento público de água em baixa, de saneamento de águas residuais em baixa e da recolha e rejeição de águas residuais na área sob jurisdição do MVRSA, integrando como parte do serviço público a recolha das águas residuais provenientes de fossas sépticas, nos termos dos artigos 2.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20/08, na sua versão atual.
 47. A concessão é exercida em regime de serviço público e em exclusivo, pelo prazo de 30 anos.

48. De acordo com o estipulado na cláusula 22.^a do contrato, a AdVRSA ficou obrigada, relativamente ao período anterior ao início da exploração e até 12 meses após essa data, a cobrar aos munícipes os valores referentes ao abastecimento da água pública, saneamento e águas residuais e a transferir para o MVRSA os valores arrecadados.
49. A AdVRSA iniciou a fase de exploração em 01/01/2019, tal como resulta do Protocolo de Execução no Âmbito do referido Contrato de Concessão Exploração, de 16/04/2018, mas procedeu a cobranças, junto dos utilizadores em 2018. – **Doc.15**.
50. A cobrança e transferência eram obrigatórias.
51. A cláusula 76^o do contrato de concessão prevê sanções pecuniárias até 1.000,00€ por cada incumprimento ou, eventualmente, o termo da concessão (cfr. alínea i) do n.º 1 da cláusula 80.^a).
52. Nos termos da cláusula 51.^a do contrato, como contrapartida pela cedência da utilização das infraestruturas, é devida pelo concessionário uma retribuição ao concedente no valor de 46.155.000,00€, a realizar do seguinte modo:
- a) 1.^o e 2.^o anos – 4.000.000,00€, em cada ano, sendo:
 - Na data do início do período de funcionamento: 2.000.000,00€ (dois milhões de euros)
 - Até ao trigésimo dia do sexto mês após o primeiro pagamento: 2.000.000,00€ (dois milhões de euros)
 - Até ao trigésimo dia do sexto mês após o segundo pagamento: 2.000.000,00€ (dois milhões de euros)
 - Até ao trigésimo dia do sexto mês após o terceiro pagamento: 2.000.000,00€ (dois milhões de euros)
 - b) 3.^o, 4.^o e 5.^o anos – 10.000,00€, em cada ano;
 - c) 6.^o a 30.^o anos – 1.525.000,00€, em cada ano.
53. O pagamento da retribuição tem lugar a partir da data do início da concessão, durante 30 anos, ocorrendo através das prestações aí referidas e nas percentagens estabelecidas no Caderno de

Encargos para o concedente e para a VRSA -SGU, ou seja, na percentagem de 11,5% e 88,5%, respetivamente, para o MVRSA e para a VRSA-SGU, EM SA, como previsto na Cláusula 52.^a do caderno de encargos do concurso público aberto para esta concessão.

5.3. Da contestação de AA com relevância:

54. Os montantes devidos pela AdVRSA pela exploração da concessão a que se refere o § 47 foram liquidados e entregues ao MVRSA e à VRSA-SGU - doc. 7 junto com a contestação.

*

6. Factos não provados (e não considerações jurídicas):

Do requerimento inicial, os identificados com a seguinte numeração: 9º, parcialmente, 10º, 16º, 17º, 18º, 39º, 42º, 43º, 44º, 50º, 51º, 54º, 58º e 59º, 80º, 82º, 83º, 87º, 88º, 89º, 90º, 91º, 92º 93º, 94º e 95º.

Da contestação de AA: todos os restantes factos alegados (e não considerações jurídicas ou opiniões) que não foram identificados nos factos provados, com interesse para a decisão.

Da contestação de GG:

Não há factos alegados (e não considerações jurídicas e/ou argumentos decorrentes de factos alegados) não provados.

7. Motivação de facto

A factualidade provada que decorre do requerimento inicial assenta na análise e valoração da documentação junta com o mesmo requerimento, nomeadamente no dossier de prova, devidamente identificada nos vários parágrafos referentes às situações em causas. Os documentos envolvem a tomada de decisão dos procedimentos levados a termo nas situações factuais discriminadas. Trata-se de documentação resultante da auditoria e que acompanhou o relatório levado a termo. Tais factos foram também corroborados, na parte em que a matéria de facto foi provada, pelos depoimentos das testemunhas ouvidas e arroladas, nomeadamente HH, Inspectora da IGF que coordenou a auditoria e referiu o modo como a mesma foi realizada, a testemunha II que levou a cabo a auditoria e foi responsável por tratamento das matérias factuais envolvendo as segunda, quarta e quinta infrações imputadas e confirmou os factos nos termos em que foram provados. Também a testemunha JJ inspetora da IGF que levou a termo a auditoria

e foi responsável pelo trabalho envolvendo a 1ª infração e referiu o modo como interpretaram os documentos apresentados.

No que diz respeito a factos não provados alegados no requerimento inicial, importa referir que o MP não fez prova da factualidade dada como não provada e, contrariamente, foram aliás esclarecidos pela testemunha II a não relevação quando da auditoria dos documentos juntos pela defesa (doc n.º 7) e que tinham sido entregues no contraditório, que demonstram a inexistência de factos imputados envolvendo a última infração.

No que respeita à factualidade provada referente à contestação da demandada 1, AA, os factos com relevância resultaram provados dos documentos juntos e que estão assinalados nos factos supra referidos e confirmados pela testemunha II no seu depoimento em audiência.

8. Enquadramento jurídico.

a) Das infrações sancionatórias imputadas

a.1.- Falta de fundamentação na escolha de procedimentos.

9. Nesta primeira dimensão estava em causa a atuação da demandada D1 e do demandado D2 imputando o MP aos mesmos uma infração sob a forma negligente p.p. pelo artigo 65º n.º 1 alíneas b) e l), primeira parte, com referência aos artigos 36º e 38º do Código de Contratos Públicos (CCP), sustentada na inexistência de fundamentação dos procedimentos em causa.
10. A matéria de facto provada referida no § 5.1. 9 envolvendo o primeiro procedimento referente à aquisição de serviços para Criação de Conteúdos Digitais no âmbito da promoção de Monte Gordo (continuidade) em que, em síntese, o Administrador-Delegado propôs ao CA a abertura de um procedimento por ajuste direto, pelo valor base de 24.000,00€, e duração de 12 meses, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP e que fosse convidada a apresentar proposta a empresa Twin Pixel, Ld.^a. A proposta teve como fundamento a elevada experiência que a referida empresa possui nesta área bem como a benéfica obtenção de resultados, tendo em 04/12/2017, o CA deliberado concordar com a abertura do procedimento, nos termos constantes da proposta.
11. O segundo procedimento, também no mesmo §5.1.9, envolveu a Aquisição de serviços de consultoria e marketing desportivo tendo em 11/04/2018, a assessoria do CA proposto ao CA a abertura de um procedimento com convite a três entidades, pelo valor base de 9.500,00€, nos

termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, tendo sido convidadas a apresentar proposta as três empresas. A proposta teve como fundamento o impacto da comunicação social para divulgar e dinamizar o concelho, na área do Desporto, de forma a trabalhar na produção de materiais gráficos, audiovisual e multimédia, atendendo ao elevado número de eventos desportivos que decorriam no 1.º semestre, tendo em 16/04/2018, o CA deliberado aprovar a abertura do procedimento concursal nos termos constantes da proposta

12. Nos termos do artigo 36º n.º 1 do CCP «O procedimento de formação de qualquer contrato inicia-se com a decisão de contratar, a qual deve ser fundamentada e cabe ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar, podendo essa decisão estar implícita nesta última.». Por sua vez o artigo 38º do mesmo diploma estabelece que «A decisão de escolha do procedimento de formação de contratos, de acordo com as regras fixadas no presente Código, deve ser fundamentada e cabe ao órgão competente para a decisão de contratar».
13. Importa apenas sublinhar que a fundamentação, quer da decisão de contratar quer da escolha, comporta a refração de uma garantia essencial do procedimento, qual seja a do dever de dar as razões sobre as escolhas efetuadas, assim impedindo o arbítrio nas decisões e a fuga à legalidade implícita no procedimento. Trata-se de uma dimensão fundamental e essencial que tem de presidir e ser assegurada em todos os procedimentos que envolvem a contratação pública.
14. Ora nas situações apreço as decisões tomadas estão fundamentadas, na medida em que foram explicitadas as razões para os procedimentos e a decisão de contratar em ambos os procedimentos. Questão diferente é se poderiam ou não comportar outro tipo de fundamentação. Mas essa eventual (in)suficiência não permite de todo fulminar os mesmos procedimentos por qualquer ilegalidade que conforme o seu carácter ilícito
15. Assim inexistindo qualquer dimensão ilícita nos procedimentos em causa devem os dois demandados ser absolvidos das infrações imputadas.

a.2. Violação de normas do CCP envolvendo a reposição do equilíbrio financeiro do contrato de concessão de gestão e zonas de estacionamento tarifados localizados em Vila Real de Sto. António e Monte Gordo.

16. Nesta dimensão imputa-se à demandada D1 uma infração p.p. pelo artigo 65º n.º 1 alínea I), primeira parte, sob a forma negligente com referência ao artigo 282º, n.º 6, alínea I), do CCP, envolvendo a sua atuação no processo de reposição de equilíbrio financeiro do contrato de

concessão celebrado entre o Município de VRSA e a empresa ESSE Estacionamento à Superfície e Subterrâneo SA.

17. Importa, sobre a mesma imputação referir que estão em causa os factos provados referidos supra no § 5.1. 12 a 27.
18. Para compreensibilidade o teor da infração imputada refira-se que a mesma se sustenta no artigo 282º do CCP que estabelece o quadro normativo legal sobre a reposição financeira no âmbito da contratação pública, máxime no seu nº 6 que refere que «a reposição do equilíbrio financeiro não pode colocar qualquer das partes em situação mais favorável que a que resultava do equilíbrio financeiro inicialmente estabelecido, não podendo cobrir eventuais perdas que já decorriam desse equilíbrio ou eram inerentes ao risco próprio do contrato» (sublinhado nosso).
19. Importa atentar no que está em causa quando se aborda a questão do reequilíbrio financeiro do contrato, essencialmente admitido quando «há uma perturbação na estabilidade do contrato que altera as suas bases financeiras» (KK, CCP, *Anotado*, Coimbra, 2022, p. 756).
20. Assim, nos termos do artigo 282º referido, segundo o número 1 - «Há lugar à reposição do equilíbrio financeiro apenas nos casos especialmente previstos na lei ou, a título excepcional, no próprio contrato. 2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, o cocontratante só tem direito à reposição do equilíbrio financeiro quando, tendo em conta a repartição do risco entre as partes, o facto invocado como fundamento desse direito altere os pressupostos nos quais o cocontratante determinou o valor das prestações a que se obrigou, desde que o contraente público conhecesse ou não devesse ignorar esses pressupostos. 3 - A reposição do equilíbrio financeiro produz os seus efeitos desde a data da ocorrência do facto que alterou os pressupostos referidos no número anterior, sendo efetuada, na falta de estipulação contratual, designadamente, através da prorrogação do prazo de execução das prestações ou de vigência do contrato, da revisão de preços ou da assunção, por parte do contraente público, do dever de prestar à contraparte o valor correspondente ao decréscimo das receitas esperadas ou ao agravamento dos encargos previstos com a execução do contrato. 4 - A reposição do equilíbrio financeiro efetuada nos termos do presente artigo é, relativamente ao evento que lhe deu origem, única, completa e final para todo o período do contrato, sem prejuízo de tal reposição poder ser parcialmente diferida em relação a quaisquer efeitos específicos do evento em causa que, pela sua natureza, não sejam suscetíveis de uma razoável avaliação imediata ou sobre cuja existência, incidência ou quantificação não exista concordância entre as partes. 5 - Na falta de estipulação contratual, o valor da reposição do equilíbrio financeiro corresponde ao necessário

para repor a proporção financeira em que assentou inicialmente o contrato e é calculado em função do valor das prestações a que as partes se obrigaram e dos efeitos resultantes do facto gerador do direito à reposição no valor dessas mesmas prestações. 6.(...)».

21. Essencialmente está em causa, na possibilidade de reposição de equilíbrio financeiro no domínio da contratação pública, a existência de factos que comportem a alteração dos pressupostos em que o contrato ocorreu e a repartição dos riscos assumidos entre as partes.
22. Conforme decorre no artigo citado, existindo essa situação o valor da reposição, na falta de estipulação contratual estabelecida no acordo entre as partes, deve assumir os critérios referidos nos números 3 e 5.
23. Neste procedimento, o CCP, no número 6 do artigo citado estabelece uma «linha vermelha» ao valor da reposição a que se chegue obedecendo aos referidos critérios, nomeadamente no caso de qualquer das partes ficar, por via do dos referidos critérios, «em situação mais favorável que a que resultava do equilíbrio financeiro inicialmente estabelecido, não podendo cobrir eventuais perdas que já decorriam desse equilíbrio ou eram inerentes ao risco próprio do contrato».
24. Essencialmente o que se pretende é manter a proporção financeira inicialmente acordada, antes de qualquer fator gerador de desequilíbrio (no mesmo sentido, Mário Aroso de Almeida, “Apontamentos sobre o problema da repartição de risco e do reequilíbrio financeiros nos contratos de concessão», *Estudos em Homenagem a Rui Machete*, Almedina, Coimbra, 2015, p 688).
25. No caso em apreciação a factualidade provada evidencia os fundamentos para a realização da reposição ocorrida e os valores acordados através dos critérios fixados (cf. factos supra referidos no § 5.1. 16 a 20, 22 e 26 e 27).
26. Repare-se que pese embora não se questionar o quadro referido em §5.1.23, ficou demonstrado também a razão de ser do desequilíbrio financeiro ocorrido.
27. Foram documentados e provados factos que pelas suas consequências implicaram perdas de receitas quer para o Município quer para a empresa concessionária (§ 5.1. 19 e 20).
28. O que não ficou demonstrado (e isso era a razão de ser da eventual infração financeira ocorrida) é que qualquer das partes contatuais tivesse ficado em situação mais favorável em relação à situação de equilíbrio financeiro inicialmente estabelecido.

29. Da factualidade provada não há qualquer demonstração que a reposição efetuada e acordada tenha colocado a Empresa ESSE SA em situação mais favorável em relação ao equilíbrio financeiro inicialmente estabelecido.
30. Assim é de concluir que não ocorreu qualquer ilicitude passível de conformar a infração imputada devendo por isso a demandada ser absolvida.
- a. 3 Celebração de contratos programa entre o Município de Vila Real de S. António e a empresa VRSA-SGU, EM SA para contratação de pessoal a termo certo pela empresa municipal.**
31. Esta imputação infracional dirigia-se contra a demandada D1 envolvendo uma infração p.p. pelo artigo 65º n.º 1 alínea b), d) e l) da LOPTC com referência aos artigos 47º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, e alíneas k) e l) do n.º 1 do artigo 35º da Lei n.º 53/2014 de 25 de agosto e envolve os factos provados referidos supra no § 5.1. 28 a 33.
32. Resumidamente o que está em causa é, por um lado a compatibilização legal da celebração dos referidos contratos programa, à face do artigo 47º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto (RJAEI) e, por outro lado se os mesmos contratos se encontram em sintonia legal com o regime da recuperação financeira municipal a que o município estava sujeito, violando o disposto no artigo 35º n.º 1 alíneas K e l) da lei n.º 53/2014.
33. Importa previamente atentar no facto de os referidos contratos programa terem sido todos aprovados pelos respetivos órgãos municipais (Câmara Municipal e Assembleia Municipal), sob proposta da demandada (ainda que em funções diferenciadas – cf. § 5.30 dos factos provados).
34. Face às imputações efetuadas há que num primeiro momento atender na finalidade das empresas locais e nos serviços que podem prestar, sobre os quais em momento posterior são contratualizados os respetivos serviços através de contratos programa.
35. Assim, e de acordo com o artigo 45º do RJAEI, «consideram-se empresas locais de gestão de serviços de interesse geral aquelas que, assegurando a universalidade, a continuidade dos serviços prestados, a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos, a coesão económica e social local ou regional e a proteção dos utentes, e, sem prejuízo da eficiência económica, no respeito pelos princípios da não discriminação e da transparência, tenham exclusivamente por objeto uma ou mais das seguintes atividades: a) Promoção e gestão de equipamentos coletivos e prestação de serviços nas áreas da educação, ensino e formação profissional, ação social,

- cultura, saúde e desporto; b) Promoção, gestão e fiscalização do estacionamento público urbano; c) Abastecimento público de água; d) Saneamento de águas residuais urbanas; e) Gestão de resíduos urbanos e limpeza pública; f) Transporte de passageiros; g) Distribuição de energia elétrica em baixa tensão».
36. Nos termos do artigo 46º do RJAEL, «as empresas locais de gestão de serviços de interesse geral devem prosseguir as missões que lhes estejam atribuídas, tendo em vista: a) Prestar os serviços de interesse geral na respetiva circunscrição, sem discriminação dos utentes e das áreas territoriais sujeitas à sua atuação; b) Promover o acesso, em condições financeiras equilibradas, da generalidade dos cidadãos a bens e serviços essenciais, procurando adaptar as taxas e as contraprestações devidas às reais situações dos utilizadores, à luz do princípio da igualdade material; c) Assegurar o cumprimento das exigências de prestação de serviços de carácter universal relativamente a atividades económicas cujo acesso se encontre legalmente vedado a empresas com capitais exclusiva ou maioritariamente privados e a outras entidades da mesma natureza; d) Garantir o fornecimento de serviços ou a gestão de atividades que exijam avultados investimentos na criação ou no desenvolvimento de infraestruturas ou redes de distribuição; e) Zelar pela eficácia da gestão das redes de serviços públicos, procurando, designadamente, que a produção, o transporte e distribuição, a construção de infraestruturas e a prestação do conjunto de tais serviços se procedam de forma articulada, tendo em atenção as modificações organizacionais impostas por inovações técnicas ou tecnológicas; f) Cumprir obrigações específicas, relacionadas com a segurança da sua atividade, a continuidade e qualidade dos serviços e a proteção do ambiente, devendo tais obrigações ser claramente definidas, transparentes, não discriminatórias e suscetíveis de controlo».
37. Nos termos do artigo 47º n.º 1 do RJAEL, «a prestação de serviços de interesse geral pelas empresas locais e os correspondentes subsídios à exploração dependem da prévia celebração de contratos-programa com as entidades públicas participantes». Por sua vez o n.º 2 do mesmo artigo refere que «os contratos-programa devem definir detalhadamente o fundamento da necessidade do estabelecimento da relação contratual, a finalidade desta, os montantes dos subsídios à exploração, assim como a eficácia e a eficiência que se pretende atingir com a mesma, concretizando um conjunto de indicadores ou referenciais que permitam medir a realização dos objetivos setoriais».
38. Do regime normativo citado importa, com relevância e em síntese atentar nas seguintes considerações. A constituição de empresas locais destina-se à realização de atividades com vista à prossecução de um interesse público, de carácter geral mas circunscrito à dimensão local,

regional ou municipal, sendo o seu financiamento por parte do município suportado em contratos programas que devem definir, através de subsídios à exploração, os custos económicos que a empresa suporta por força do exercício de tais as suas funções de interesse geral.

39. O âmbito dessas funções está definido 45º citado.
40. No caso em apreço o município de VRSA ao abrigo de vários contratos programa outorgados entre 2016 e 2018 com a empresa municipal VRSA-SGU, EM, SA, atribuiu a esta subsídios à exploração para a realização de tarefas que envolviam a recolha de resíduos urbanos e limpeza pública no concelho e a manutenção de imóveis e equipamentos municipais envolvendo a contratação de pessoal para tais serviços. Conforme decorre da análise integral dos contratos programa, tais situações envolviam necessariamente a utilização de recursos humanos.
41. Na justificação para os contratos programa em causa é, aliás, referida *a grande carência de recursos humanos, uma vez que, o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) não tem aberto candidaturas à celebração de Contratos de Emprego Inserção +, os quais tinham grande impacto no trabalho a desenvolver em diversas valências da Autarquia” e “o aumento de trabalho resultante do elevado afluxo de turistas na época de Verão”*.
42. Ora na fundamentação apresentada e na concretização dos mesmos não se pode configurar uma dimensão ilícita de tais subsídios à exploração, na medida em que os mesmos são orientados para liquidar contrapartidas de obrigações assumidas para a prestação de serviços geral, situação que ocorreu inequivocamente com os referidos contratos, que como se disse envolviam recursos humanos, quer na atividade de gestão de resíduos quer na manutenção de imóveis.
43. O MP imputava também a situação passível de ser verificada nos autos de violação do artigo 35º da Lei n.º 53/2014 de 25 de agosto (regime jurídico da recuperação financeira municipal).
44. Dispõe o referido normativo que, no âmbito do Plano de Ajustamento Municipal estabelecido nos casos em que os municípios que se encontrem obrigados ao regime jurídico da recuperação financeira, o mesmo PAM contém medidas de reequilíbrio orçamental específicas, calendarizadas e quantificadas, nomeadamente, entre outras a «(...) k) Limitação da despesa corrente, incluindo um plano detalhado e quantificado de redução de custos com pessoal e com a aquisição de bens e serviços; l) Medidas de racionalização dos custos com pessoal, incluindo

as relativas ao pagamento de trabalho extraordinário e ao desenvolvimento de programas de rescisão por mútuo acordo».

45. Não foram, no caso verificados, demonstrados e provadas quaisquer factos que permitissem inferir a violação de tais normativos envolvendo o PAM a que o Município estava sujeito. Nesta dimensão do ilícito imputado não se verifica qualquer dimensão infracional.
46. Assim e sobre esta imputação factual inexistindo qualquer desconformidade legal com os mesmos não se verifica no caso, qualquer atuação ilícita passível de conformar a infração imputada.

a.4 Assunção, autorização e pagamento de despesas relativas a contratos-programa celebrados entre o Município de Vila Real de S. António e a empresa VRSA-SGU, EM SA sem cabimento.

47. Esta imputação infracional dirige-se contra a demandada D1 envolvendo uma infração sob a forma negligente p.p. pelo artigo 65º n.º 1 alínea b), consubstanciada nos factos provados referentes ao § 5.1. 36. a 44.
48. Está em causa aplicação da Lei n.º 8/2012, de 21 de janeiro e do Dec. Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, normativos sucessivamente alterados desde então, na parte respeitante à não assunção de compromissos que excedam os fundos disponíveis, no sentido de qualquer entidade abrangida pela LCPA só poder assumir um compromisso se, previamente à sua assunção, concluir que tem fundos disponíveis. Se isso não acontecer não pode validamente assumir-se um compromisso. Trata-se de um impedimento claro de que não podem ser assumidos compromissos que excedam os fundos disponíveis.
49. Em relação às autarquias locais, os princípios e as normas estabelecidos na lei são diretamente aplicáveis a todo o sector da administração local. Aliás, como referem alguns autores sobre as exigências da lei dos compromissos para as autarquias, em função do próprio princípio constitucional da autonomia local, «uma autarquia excessivamente endividada e sem fundos pouco ou nada terá de autónoma» (Joana Polónio-Gomes, «Lei dos Compromissos, Fundos Disponíveis e Serviços Municipalizados», *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Ano X, 1, p. 215).
50. Importa, também, sublinhar a dimensão protetiva de interesse público, nomeadamente para efeitos de controlo das contas públicas que o regime em causa comporta, finalidade que foi sublinhada pelo Tribunal de Contas, no Acórdão n.º 12/2018 -3ª S/PL, de 9 de julho. Conforme

se refere naquele Acórdão 12/2018, «(...) todas as entidades que gerem e despendem fundos públicos têm que proceder e desenvolver as suas atividades, nomeadamente o seu planeamento e gestão orçamental, de modo a cumprirem a exigência da lei. As exceções a esse regime são conhecidas de toda a administração pública e só elas, em princípio, permitem a sua não aplicabilidade ou aplicabilidade de forma diferenciada».

51. Finalmente, a propósito das consequências, a título de responsabilidade financeira, repete-se o referido no Acórdão n.º 12/2018 -3ª S/PL, de 9 de julho onde se diz, que «A imperatividade da exigência de fundos disponíveis prévia ao compromisso assumido, comporta uma dimensão tão relevante que o legislador configurou a violação dessa proibição como infrações plúrimas de diversa natureza. É isso que expressamente refere, por um lado, o n.º 1 do artigo 5º da referida LCPA quando estabelece que "os dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis, referidos na alínea f) do artigo 30º" e, por outro, quando no seu artigo 11º n.º 1, estabelece como cominação à assunção de compromissos em violação da lei a «responsabilidade civil criminal, disciplinar e financeira, sancionatória e ou reintegratória, nos termos da lei em vigor». Este regime sancionatório, em geral, em relação às obrigações decorrentes da lei não foi alterado.
52. No caso em apreço importa antes de mais atentar na situação referida nos factos provados e elencados no §5.1. 36 a 45, e sintetizando o essencial, decorre à evidência que contrato-programa celebrado em 13/06/2018, e foi precedido de proposta apresentada pela Presidente da CM, D1, aprovada por maioria, na reunião de Câmara de 22/05/2018 sendo submetida à aprovação da Assembleia Municipal, na data do cabimento da despesa, em 18.5.2018, a dotação disponível era de 19 122,98€ e na data do compromisso, 27/06/2018, já que o fundo disponível era de - 5.435.151,30€. Porém, a Fatura n.º 18110040, de 04/09/18, da SGU, foi paga (OP 4704, de 17/12/2018, 4108, de 22/10/18 e 0690, de 08/03/19).
53. Da factualidade provada não restam dúvidas que a demandada, ao autorizar a realização das despesas, assumir os compromissos, não obstante os fundos disponíveis serem negativos, e autorizar os respetivos pagamentos, violou o disposto nos artigos 5.º n.º 1, e 9.º n.º 1, da LCPA e 7.º n.º 2 do Dec.- Lei n.º 127/2012, de 21 de junho.
54. Deve referir-se que nos factos em causa está demonstrada inequivocamente a situação que decorreu da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, alterou o artigo 61º n.º 2 da LOPTC, e decorre especificamente da Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto, através do artigo 80º A, da Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro (Lei da Finanças locais) ao estabelecer que «A responsabilidade prevista no

- número anterior recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933».
55. No caso a demandada quando esclarecido pela estação competente [cf § 41: *A Chefe de Divisão de Gestão Administração e Financeira informou a D1, por mail de 1.6.2018, previamente à aprovação das despesas, que o Município não dispunha de fundos disponíveis*] adotou resolução diferente.
56. Sabido que a responsabilidade financeira sancionatória é uma responsabilidade que se sustenta na culpa, conforme decorre do artigo 61º n.º 5 da LOPTC, à dimensão ilícita da conduta (já demonstrada) importa acrescentar a dimensão subjetiva referente à culpa sobre quem age como autor da mesma.
57. No domínio da responsabilidade sancionatória (única que está em causa nos autos), é expressa a referência remissiva da LOPTC, no que respeita à culpa, quer dolosa, quer negligente, para os artigos 14º e 15º do Código Penal (artigos 67º n.º 4 da LOPTC). Ou seja, age com dolo quem, representando um facto que preenche um tipo de infração financeira, atua com intenção de a realizar; (ii) quem representa a realização de um facto que preenche um tipo de infração como consequência necessária da sua conduta; e (iii) quando a realização de um facto que preenche um tipo de infração for representada como consequência possível da conduta há ainda dolo, se o agente atuar conformando-se com aquela realização. Por sua vez, age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz: (i) representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de infração mas atua sem se conformar com essa realização; ou (ii) não chega sequer a representar a possibilidade de realização do facto.
58. A demandada não agiu com a prudência e diligência devida e de que era capaz, podendo e devendo ter agido de acordo com a legislação em causa.
59. Verificadas as condições ilícita e culposa dos factos, a demandada, cometeu a infração prevista e punida pelo artigo 65º n.º. 1 alínea b), n.º 2 e 5 da LOPTC, com referência aos artigos 5º n.º 1, 9º n.º 1 e 11º da Lei n.º 8/2012, de 21 de janeiro e 7º n.º 2 do Dec. Lei n.º 127/2012, de 21 de junho.
60. Requereu o Ministério Público, inicialmente, que à demandado fosse aplicada a multa, de 25 UC, a que corresponde o montante de 2.550,00 €.

61. Nos termos o artigo 64º n.º 1 da LOPTC, o Tribunal de Contas avalia o grau de culpa de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração as competências do cargo ou a índole das principais funções de cada responsável, o volume e fundos movimentados, o montante material da lesão dos dinheiros ou valores públicos, o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal e os meios humanos e materiais existentes no serviço, organismo ou entidade sujeitos à sua jurisdição.
62. Na situação concreta em apreciação nos autos e face aos factos provados e só a esses, há que sublinhar que o MVRSA se encontrava sujeito a um processo de recuperação financeira municipal (cf. §5.1.35). Situação que como é sabido comporta constrangimentos financeiros no desenrolar da atuação e concretização das políticas e ações do Município.
63. Por outro lado, a decisão da demandada teve ainda suporte em deliberação da Assembleia Municipal, para procedimentos em situações urgentes e inadiáveis do exercício funcional do município, nomeadamente para os serviços essenciais que tinha de cumprir.
64. No caso do contrato programa em causa estavam em causa, entre outras atividades, a «reparação e manutenção dos equipamentos de uso dos utentes do parque de campismo de Monte Gordo entre os meses de maio e setembro», «limpeza diária das instalações e de toda a área do parque de campismo de Monte Gordo durante três meses de verão» e «intervenções urgentes no espaço público do concelho» (cf. doc. 11 referido nos factos).
65. Assim, tendo em conta este circunstancialismo, entende-se que no caso estamos em presença de uma situação de diminuição da ilicitude e da culpa (e não de uma situação de culpa diminuta) e nesse sentido, importa fazer uso da atenuação da multa, tendo em conta o disposto no artigo 65º n.º 7 da LOPTC.
66. Com base na moldura sancionatória legalmente prescrita, entende-se que as circunstâncias concretas em que se verificaram os factos, quer do ponto de vista da situação financeira do Município, com manifesta insuficiência crónica de fundos, quer sobretudo das razões concretas que levaram a demandada a, neste caso não cumprir a lei, impõem que seja aplicada a multa de 15 UCs pela infração cometida.

a.5 C Não arrecadação de receitas municipais devidas pela empresa AdVRSA – Águas de Vila Real de St. António, SA.

67. Esta imputação infracional dirigida-se contra a demandada D1 envolve os factos provados referentes ao § 5.1. 44 a 54, comportando uma infração sancionatória prevista na alínea a) do n.º 1 alínea a) do artigo 65º da LOPTC e ainda a responsabilidade reintegratória prevista no artigo 60º da LOPTC.
68. Da matéria de facto provada é manifesto que esta infração imputada nunca ocorreu e, naturalmente, nem sequer devia ter sido imputada, na medida em que como foi demonstrado os montantes devidos pela AdVRSA pela exploração da concessão foram liquidados e entregues ao MVRSA e à VRSA-SGU (cf. §54).
69. Assim a demandada sobre este facto tido como ilícito, que nunca o foi, não deveria ter sido objeto de imputação.
70. Assim é absolvida da imputação infracional bem como do pedido de condenação e reposição da quantia peticionada.

III. Decisão

Pelo exposto, julgo parcialmente procedente a ação intentada pelo Ministério Público contra os demandados AA (D1) e BB (D2) e em consequência:

- a) Os demandados D1 e D2 são absolvidos da infração imputada a ambos envolvendo os factos a.1. (falta de fundamentação na escolha de procedimentos);
- b) A demandada D1 é absolvida das infrações financeiras sancionatórias imputadas envolvendo a factualidade imputada referente a a.2 (violação de normas do CCP envolvendo a reposição do equilíbrio financeiro do contrato de concessão de gestão e zonas de estacionamento tarifados localizados em Vila Real de Sto. António e Monte Gordo), a.3 (celebração de contratos programa entre o Município de Vila Real de S. António e a empresa VRSA-SGU, EM SA para contratação de pessoal a termo certo pela empresa municipal) e a.5 (não arrecadação de receitas municipais devidas pela empresa AdVRSA – Águas de Vila Real de St. António, SA).
- c) A Demandada D1 é absolvida do pedido formulado de reintegração das quantias envolvendo os factos referentes a a.5.

- d) A Demandada D1 é condenada na infração sancionatória referente aos factos identificados como a.4. (assunção, autorização e pagamento de despesas relativas a contratos-programa celebrados entre o Município de Vila Real de S. António e a empresa VRSA-SGU, EM SA sem cabimento) prevista pelo artigo 65º n.º 1 alínea b), n.º 2 e 5 da LOPTC, com referência aos artigos 5º n.º 1, 9º n.º 1 e 11º da Lei n.º 8/2012, de 21 de janeiro e 7º n.º 2 do Dec. Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, na multa de 15 (quinze) UCs pela infração cometida
- e) A Demandada D1 é condenada nos emolumentos devidos.

Registe e notifique.

Publicite-se, sem a identificação das pessoas singulares.

Lisboa, 29 de maio de 2025

O Juiz Conselheiro

José Mouraz Lopes