

Secção – 3ª/S

Data: 4/6/2025

Processo: n.º JRF/40/2024

Relator: José Mouraz Lopes

TRANSITADA EM JULGADO

Descritores: Responsabilidade sancionatória; não acatamento de recomendações do Tribunal; infração continuada

Sumário

1. As recomendações proferidas pelo Tribunal de Contas no exercício das suas funções constitucionalmente consagradas no âmbito do controlo da legalidade financeira são um ato externo, traduzindo a sua posição sobre determinados atos ou situações relativas à atividade financeira pública que carecem de medidas corretivas e para as quais se aponta um ou mais caminhos, tendo em vista a melhor prossecução do interesse público.
2. O não cumprimento de recomendações, para efeitos da concretização do ilícito, comporta, por um lado, uma atuação reiterada de incumprimento de recomendações e, cumulativamente, que tal incumprimento não seja justificado, nomeadamente através de razões concretas que demonstrem razões para esse incumprimento.
3. O não acatamento reiterado e injustificado das recomendações formuladas pelo Tribunal consubstanciam um conteúdo ilícito passível de configurar uma infração sancionatória, desde que levado a termo com culpa do responsável.
4. O desrespeito de 8 recomendações do Tribunal, proferidas no sentido de um município dar cumprimento ao dispositivo legal envolvendo a exigência de identificação dos pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias que pudessem condicionar o procedimento e a execução dos contratos e notificadas entre 29.07.2021 e 31.05.2022 e sem que o incumprimento das recomendações formuladas tenha tido por parte do Município qualquer justificação conforma a infração financeira sancionatória os termos da alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC

5. A atuação por não acatamento reiterado e injustificado das recomendações do Tribunal de Contas ao longo do tempo respeitando a três procedimentos cujas peças procedimentais foram aprovadas 10.11.2022, 15.02.2023 e 3.3.2023, reveste carácter continuado em conformidade com o disposto no artº3º, nº2 do C.P., por via do artº67º, nº3 da LOPTC.

Secção – 3ª/S
Data: 4/6/2025
Processo: n.º JRF/40/2024

Relator: José Mouraz Lopes

TRANSITADA EM JULGADO

I. Relatório

1. O Ministério Público requereu o julgamento de AA na qualidade de Presidente do Município de Aveiro em processo de responsabilidade financeira, imputando-lhe um conjunto de factos que consubstanciam uma infração financeira sancionatória, na forma continuada, p. e p. pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea j), 2 e 5, da LOPTC, pedindo a sua condenação na multa de 25Ucs (€2 550,00).
2. Invoca para sustentar o seu pedido factos envolvendo grupos de situações em que ocorreram entre 2021 e 2023, envolvendo recomendações emitidas pelo Tribunal de Contas em sessão de visto prévio, sucessivamente não cumpridas e não justificado o seu cumprimento.
3. O demandado não contestou.
4. Procedeu-se a julgamento que decorreu com as formalidades legais, conforme decorre da ata.

II. Fundamentação

5. Factos provados relevantes para a decisão

1. Em 31.03.2023, 24.08.2023 e em 11.09.2023, respetivamente, o Município de Aveiro (MA) enviou ao Tribunal de Contas (TdC), para efeitos de fiscalização prévia, os seguintes contratos de empreitada:

- a. “Manutenção e Pequenos Arranjos Urbanísticos em Arruamentos na freguesia de Requeixo/N.ª Sra. de Fátima/Nariz”, celebrado com a empresa Embeiral – Engenharia e Construção, S.A., pelo preço contratual de 985.730,67 € (a acrescer do IVA) e com prazo de execução de 180 dias (Proc.º n.º 494/2023);
 - b. “Requalificação Urbana Eixo “Rotunda” Ruas de Viseu e Senhor dos Milagres – “Rotunda de Esgueira – 2ª Fase”, celebrado com a empresa Manuel Francisco de Almeida, S.A., pelo preço contratual de 1.480.113,75 € (a acrescer do IVA) e com prazo de execução de 300 dias (Proc.º n.º 1760/2023);
 - c. “Reabilitação das Ligações Azurva – Esgueira e Alagoas – Santa Joana - Área 1 – Alagoas poente e Rua da Boavista” celebrado com a empresa Manuel Francisco de Almeida, S.A., pelo preço contratual de 1.636.216,64 € (a acrescer do IVA) e com prazo de execução de 365 dias (Proc.º n.º 1904/2023).
2. Em sessão diária de visto (sdv), de 20.06.2023, 11.10.2023 e de 10.10.2023, respetivamente, o Tribunal decidiu conceder o visto aos contratos, recomendando que em futuros procedimentos procedesse à identificação, nas peças do procedimento, dos pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias que pudessem condicionar o procedimento e a execução do contrato, bem como à elaboração de um relatório de revisão do projeto, tendo advertido a entidade para a obrigação que sobre ela recai de cumprir todas as recomendações do TdC.
 3. Determinou ainda o envio dos processos ao Departamento de Fiscalização Concomitante e de Apoio ao Apuramento de Responsabilidades Financeiras (DFCARF), para efeitos de abertura do(s) processo(s) de apuramento de eventual responsabilidade financeira sancionatória, atento o facto de se indiciarem eventuais não acatamentos reiterados e injustificados de recomendações idênticas do Tribunal, suscetíveis de integrar a infração financeira sancionatória prevista na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.
 4. Por despacho judicial de 18.09.2023 foi ordenada a abertura de processo de apuramento de responsabilidade financeira (ARF), para o Proc.º n.º 494/2023, e aprovados os seus elementos essenciais, tendo por despacho, de 17.11.2013, sido integrados no mesmo, os Processos 1760 e 1904/2023, e delimitado o âmbito deste processo.

5. Procedeuse-se à consequente auditoria, e à elaboração e aprovação do respetivo relatório, de onde resulta a factualidade que segue.
6. O Município de Aveiro foi objeto das seguintes recomendações pelo TdC no sentido de identificar os pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias que possam condicionar o procedimento e a execução do contrato, nas peças do procedimento, em conformidade com o disposto no n.º 5 do artigo 36.º do CCP, nos processos de fiscalização prévia a seguir referidos:
 - 1.1. Decisão de 28.07.2021 (Processo n.º 1364/2021), notificada em 29.07.2021, através do ofício 28673/2021;
 - 1.2. Decisão de 11.10.2021 (Processo n.º 1665/2021), notificada em 11.10.2021, através do ofício 37486/2021;
 - 1.3. Decisão de 21.12.2021 (Processo n.º 1947/2021), notificada em 22.12.2021, através do ofício 45240/2021;
 - 1.4. Decisão de 21.12.2021 (Processo n.º 2036/2021), notificada em 22.12.2021, através do ofício 45248/2021;
 - 1.5. Decisão de 13.01.2022 (Processo n.º 2192/2021), notificada em 13.01.2022, através do ofício 1191/2022;
 - 1.6. Decisão de 09.02.2022 (Processo n.º 13/2022), notificada em 10.02.2022, através do ofício 3829/2022;
 - 1.7. Decisão de 18.03.2022 (Processo n.º 1862/2021), notificada em 21.03.2022, através do ofício 9093/2021;
 - 1.8. Decisão de 31.05.2022 (Processo n.º 1363/2021), notificada em 31.05.2022, através do ofício 20395/2022;
 - 1.9. Decisão de 24.05.2023 (Processo n.º 356/2023), notificada em 24.05.2023, através do ofício 21475/2023;
 - 1.10. Decisão de 20.06.2023 (Processo n.º 494/2023), notificada em 29.06.2023, através do ofício 27620/2023;
 - 1.11. Decisão de 17.08.2023 (Processo n.º 1092/20236), notificada em 21.08.2023, através do ofício 36854/202;
 - 1.12. Decisão de 10.10.2023 (Processo n.º 1904/20237), notificada em 11.10.2023, através do ofício 44745/2023.
7. Estes ofícios foram recebidos no MA e encaminhados por mensagens de correio eletrónico ou através do sistema de gestão documental, ao Presidente da Câmara Municipal e

Demandado, AA. - Fls. 148 a 161 e 180 a 215 do Processo de Apuramento de Responsabilidades Financeiras (ARF).

8. Nas mensagens de correio eletrónico ou nos despachos realizados no sistema de gestão documental do MA existem informações de Técnica Superior e da Chefe da Divisão da Divisão de Apoio Jurídico nas quais é mencionado, designadamente “(...) *Exmo. Sr. Presidente da CMA para conhecimento do visto concedido (...) fazendo-se nota da recomendação do Tribunal de Contas (...) a qual deve ser acatada imediatamente pelos serviços para que seja suprida a referida ilegalidade (...)*” – despacho da Técnica Superior, de 29.07.2021, exarado no Relatório do Documento n.º 34473. -Fls. 183 do ARF.

E ainda que “(...) *Reencaminho o mail e ofício do TC através do qual comunica (...)*.”

1. A decisão de conceder o visto (...)

2. Recomendar à entidade (...)

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

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

a) As recomendações devem ser acatadas;

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

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

2 – As multas referidas no número anterior têm como limite mínimo o montante correspondente (...) ou seja, uma vez que 1 UC corresponde a 102 €, entre 2.550 € e 18.360 € (...)” – e-mail de 12.10.2021, da Chefe da Divisão da Divisão de Apoio Jurídico para o Presidente da Câmara Municipal de Aveiro (CMA). – Fls. 186 do ARF.

- Do Processo n.º 494/2023

9. Em 04.02.2021, a Câmara Municipal de Aveiro (CMA) adjudicou a “Empreitada de Manutenção e Pequenos Arranjos Urbanísticos em Arruamentos na Freguesia de Requeixo/N.ª Sr.ª de Fátima/Nariz” à empresa Rosas Construtores, S.A., pelo preço contratual de 587.617,52 € (a acrescer do IVA) e o prazo de execução de 210 dias. –Fs. 69 do ARF.

10. Em 16.03.2021, foi celebrado o respetivo contrato (n.º 24/2021).- Fls. 69 do ARF.
11. A obra foi consignada em 16.04.2021, tendo sido assinados, em 31.05.2021 e em 07.12.2021, dois autos de medição dos trabalhos realizados nos valores de 15.720,97 € e 2.356,92 € (a acrescer do IVA), respetivamente. - Fls.217/218 e 220 do ARF.
12. Esta obra foi suspensa, em 07.07.2021, com efeitos imediatos, por se ter verificado no decurso da mesma a necessidade de averiguar possíveis alterações a um projeto de rede pública de drenagem de águas pluviais da referida empreitada. - Fls.69 e 219 do ARF.
13. Entre julho de 2021 e março de 2022, no âmbito dos processos de fiscalização prévia infra identificados o TdC efetuou 7 recomendações ao MA (acima identificadas em 6), todas no mesmo sentido “(..) *que em futuros procedimentos se proceda à identificação nas peças do procedimento dos pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias, que possam condicionar o procedimento e a execução do contrato, em conformidade com o disposto no n.º 5 do artigo 36.º do Código dos Contratos Públicos.(...)*”.
14. Em 03.02.2022 foi realizada uma vistoria e lavrado o respetivo auto de receção provisória no qual é mencionado que os trabalhos executados até àquela data perfaziam o valor de 18.077,89 € (a acrescer do IVA). -Fls.69 e 222 do ARF.
15. Em 06.04.2022, o MA celebrou o acordo de revogação do referido contrato n.º 24/2021, devido ao facto de o adjudicatário ter manifestado intenção de revogar o contrato, pondo termo ao referido contrato de empreitada n.º 24/2021 e fazendo cessar de imediato os respetivos efeitos na parte relativa aos trabalhos da empreitada que foram contratualizados e não realizados. Não foram atribuídos efeitos retroativos a este contrato. Fls.69 do ARF.
16. Em 31.05.2022, no âmbito do Processo de fiscalização prévia n.º 1363/2021, o TdC efetuou nova recomendação (a 8.ª) ao MA, no mesmo sentido das anteriores.
17. Mantendo-se o interesse da autarquia na execução desta empreitada e na sequência da Proposta n.º 104/2022, subscrita pelo Presidente da Câmara Municipal, AA, em 7.11.2022, (elaborada na sequência da Informação Final n.º 205/DAEO/OM/2022, de 04.11.2022 e da Informação n.º 365/DMT/2022, de 20.05.2022), em 10.11.2022, a CMA aprovou, por unanimidade, a revisão do projeto da “*Empreitada de Manutenção e Pequenos Arranjos Urbanísticos em Arruamentos na Freguesia de Requeixo/N.ª Sr.ª de Fátima/Nariz*”, a abertura do

concurso público e as respetivas peças procedimentais, pelo valor de 1.321.975,95 €. - Fls.69/70 do ARF.

18. O anúncio relativo a este procedimento (Concurso Público n.º OM/CP/05/22) foi publicado sob o n.º 14999/2022, no Diário da República, II Série, n.º 222, de 17.11.2022. No programa do procedimento e no caderno de encargos não foi efetuada qualquer referência a pareceres prévios, licenciamentos, autorizações que condicionassem a execução do contrato.
19. No entanto, em 13.12.2022, o MA solicitou à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDRC) a emissão de parecer sobre o “Projeto de execução da rede de drenagem de águas pluviais a executar no âmbito da manutenção de diversos arruamentos, em freguesias de Requeixo, N.ª S.ª Fátima, Nariz, Eixo/Eirol e Oliveirinha, no concelho de Aveiro”, que integra a identificada empreitada- Fls. 175 vsº do ARF.
20. Em 12.01.2023, na sequência da Proposta n.º 2/2023, intitulada “Manutenção e Pequenos Arranjos urbanísticos em arruamentos na freguesia de Requeixo, N.ª S.ª Fátima e Nariz”, subscrita pelo Presidente da Câmara Municipal, AA, em 6.1.2023, a Câmara Municipal de Aveiro, por unanimidade, adjudicou a identificada empreitada à empresa Embeiral – Engenharia e Construção, S.A., pelo preço contratual de 985.730,67 € (a acrescer do IVA), com o prazo de execução de 180 dias e aprovou a minuta do contrato a celebrar. -Fls.71 do ARF.
21. Esta deliberação foi aprovada pelos seguintes membros do executivo municipal: AA (Presidente); BB (Vereador); CC (Vereadora); DD (Vereador); EE (Vereador); FF (Vereadora); GG (Vereador); HH (Vereador). -Fls.179 do ARF.
22. Em 23.01.2023, a CCDRC, enquanto entidade coordenadora, emitiu decisão global favorável condicionada, na sequência dos pareceres emitidos por várias entidades (E-Redes, distribuição de Energia elétrica, SA, Agência Portuguesa do Ambiente, IP, Infraestruturas de Portugal, SA e Entidade Regional da Reserva Agrícola Nacional do Centro), conforme solicitado por aquele Município para o projeto que integrava a referida empreitada. - Fls.72 a 82 vsº do ARF.
23. Em 08.03.2023, foi assinado o contrato entre o Município de Aveiro (representado pelo respetivo Presidente da Câmara Municipal, AA) e a empresa Embeiral, S.A., no valor de 985.730,67 €, com o prazo de execução de 180 dias. - Fls.51 a 55 do ARF.

24. Em 31.03.2023, este contrato foi remetido ao TdC, para fiscalização prévia, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC.- Fls.42 a 44 do ARF.
25. Em 06.04.2023, o processo foi objeto de uma devolução para que a entidade fiscalizada prestasse esclarecimentos instrutórios adicionais necessários à análise do processo a que a entidade deu resposta em 08.05.2023. -Fls.83 a 85 e 96 a 105. do ARF.
26. Em sessão de visto (sdv), de 18.05.2023, foi decidido proceder a uma 2.ª devolução do contrato para que a entidade justificasse como considerava legalmente admissível a falta de identificação dos pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias que pudessem condicionar o procedimento e a execução do contrato, nas peças do procedimento, não obstante já ter sido destinatária de 8 recomendações do Tribunal sobre esta matéria. – Fls.86/87 ARF.
27. Em 19.06.2023, o MA enviou a resposta esclarecendo que o procedimento concursal que deu origem ao contrato em análise tinha sido anterior às recomendações do Tribunal. Asseguraram que todos os pareceres e licenciamentos foram emitidos, reconhecendo que não tinham sido identificados nas peças do procedimento. -Fls.98 a 105 do ARF.
28. Em sdv, de 20.06.2023, o TdC decidiu visar o contrato emitindo recomendações ao MA, no sentido de:
- “(…) que, em futuros procedimentos:
- a) *Proceda à identificação dos pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias que possam condicionar o procedimento e a execução do contrato, nas peças do procedimento, em conformidade com o disposto no n.º 5 do artigo 36.º do CCP;*
- b) *Faça corresponder à implementação dos PPGRCD e PSS artigos próprios no mapa de quantidades de trabalhos posto a concurso;*
- c) *Proceda à revisão do projeto, nos termos e condições previstas no n.º 2 do artigo 43.º do CCP e do n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, na redação dada pela Lei n.º 40/2015, de 1 de junho (...).*”-Fls.4 e 5 e 21 a 22 e 158do ARF.
29. Atento o facto de se indiciar o cometimento de uma eventual infração financeira prevista na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, foi determinado o envio do processo ao DFCARF para eventual -abertura de processo de apuramento de responsabilidade financeira sancionatória. Fls.4 e 5 e 21 a 22 e 158 do ARF.

Do Processo n.º 1760/2023

30. Em 15.02.2023, na reunião da CMA foi apresentada a Proposta n.º 30/2023, subscrita pelo Presidente da Câmara Municipal, AA, a 11.2.2023 em cujos considerandos consta o seguinte:
- “(...) foi solicitado parecer à comissão de coordenação e desenvolvimento regional do centro, às infraestruturas de Portugal, à direção regional de cultura do centro, E-redes e Águas do centro litoral, tendo-se obtido os pareceres favoráveis das Águas do centro litoral, E-redes, Infraestrutura de Portugal e o parecer favorável condicionado da direção regional de cultura do centro. Assim a Comissão de Coordenação e desenvolvimento regional do centro emitiu uma decisão global favorável à pretensão condicionada ao exposto no parecer da DRCC, em anexo (...)”.* - Fls.114/115 do ARF.
31. Esta Proposta n.º 30/2023 foi aprovada por unanimidade dos membros presentes na referida reunião, de 15.02.2023, tendo a CMA autorizado a abertura de procedimento por concurso público para a empreitada de *“Requalificação Urbana do Eixo “Rotunda” Rua de Viseu e Rua Senhor dos Milagres – ‘Rotunda de Esgueira – 2.ª Fase”*, definido o critério de adjudicação, aprovadas as respetivas peças procedimentais e a composição do júri, delegadas naquele várias competências e designados o diretor de fiscalização, o coordenador de segurança em obra e o gestor do contrato. -Fls.127/128 do ARF.
32. Esta deliberação foi aprovada pelos seguintes membros do executivo municipal: AA (Presidente); BB (Vereador); CC (Vereadora); DD (Vereador); EE (Vereador); FF (Vereadora); GG (Vereador); HH (Vereador). -Fls.243/244 do ARF.
33. Em anexo às peças procedimentais do Anúncio de Procedimento n.º 2925/2023 publicado no Diário da República, II Série, n.º 42, de 28.02, que publicitou o respetivo concurso público (n.º OM/CP/05/23), não consta a menção aos pareceres prévios solicitados às diversas entidades com interesse para a empreitada (os quais constam da decisão global favorável da CCDRC emitida em 28.02.2022). – Fls. 116 a 126 do ARF.
34. Nessa data, o MA já tinha sido objeto de 8 recomendações das acima identificadas em 6.
35. Em 01.07.2023, através da Proposta n.º 77/2023 subscrita pelo Presidente da Câmara Municipal, AA, a CMA adjudicou a empreitada de *“Requalificação Urbana do Eixo “Rotunda”*

Rua de Viseu e Rua Senhor dos Milagres – Rotunda de Esgueira – 2.ª Fase” à empresa Manuel Francisco de Almeida, S.A., pelo preço contratual de 1.480.113,75€ (a acrescer do IVA) e com o prazo de execução de 300 dias. -Fls.129/130 do ARF.

36. Em 01.08.2023, foi assinado o respetivo contrato entre o MA (representado pelo respetivo Presidente da Câmara Municipal, AA) e a empresa Manuel Francisco de Almeida, S.A. -Fls.56 a 60 do ARF.
37. Em 24.08.2023 este contrato foi remetido ao TdC, para fiscalização prévia, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC. -Fls.45/47 do ARF.
38. Em 01.09.2023 o processo foi objeto de devolução para que a entidade fiscalizada prestasse esclarecimentos instrutórios adicionais, designadamente justificasse o motivo pelo qual não tinham sido identificados, nas peças do procedimento, os pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias que pudessem condicionar o procedimento e a execução dos respetivos contratos, a que a entidade deu resposta em 29.09.2023. -Fls.88/89 e 106 a 111 do ARF.
39. Em sdv, de 11.10.2023, o TdC visou o contrato e emitiu recomendações ao MA, no sentido de que, em futuros procedimentos procedesse:
- “(…) a) à identificação dos pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias que possam condicionar o procedimento e a execução do contrato, nas peças do procedimento, em conformidade com o disposto no n.º 5 do artigo 36.º do Código dos Contratos Públicos (CCP);*
- e*
- b) à elaboração de um relatório de revisão do projeto, nos termos e condições previstas no n.º 2 do artigo 43.º do CCP e do n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, na redação dada pela Lei n.º 40/2015, de 1 de junho, e em cumprimento dos princípios da legalidade e da transparência.*
- Fls.6 e 94 do ARF.
40. “Face aos inúmeros antecedentes” o Tribunal determinou ainda o envio do processo ao DFCARF, para efeitos de abertura do processo de apuramento de eventual responsabilidade financeira sancionatória, atento o facto de se indiciar um eventual não acatamento reiterado e injustificado de recomendações idênticas do Tribunal, suscetível de integrar a infração financeira sancionatória prevista na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC. -Fls.6 e 94 do ARF.

Do Processo n.º 1904/2023

41. Em 30.03.2023, na reunião da CMA foi apresentada a Proposta n.º 39/2023, intitulada “Reabilitação das Ligações Azurva – Esgueira e Alagoas – Santa Joana - Área 1 – Alagoas poente e Rua da Boavista” - Abertura de um procedimento por concurso público, e subscrita pelo Presidente da Câmara Municipal, AA, em 25.3.2023, em cujos considerandos consta o seguinte.
- “(...) considerando, ainda, que o referido projeto foi submetido à apreciação das diferentes entidades (APA, IP, ARHNorte, E-REDES e Lusitânia Gás), e que a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDRC) emitiu, a 23 de agosto de 2022, decisão global favorável, relativamente à pretensão, condicionada aos aspetos constantes do parecer emitido pela IP - Infraestrutura de Portugal, S.A., bem como à obtenção do título de utilização dos recursos hídricos; considerando, finalmente, que se aguarda o parecer final da IP, após ter sido submetidas alterações ao projeto (enviado a 6 de dezembro de 2022 (...))”-Fls.143 a 146 do ARF.*
42. Esta Proposta n.º 39/2023 foi aprovada por unanimidade dos membros presentes na referida reunião, de 30.03.2023, tendo a CMA autorizado a abertura de um procedimento por concurso público para a empreitada de “Reabilitação das Ligações Azurva – Esgueira e Alagoas – Santa Joana - Área 1 – Alagoas poente e Rua da Boavista”, definido o critério de adjudicação, aprovadas as respetivas peças procedimentais e a composição do júri, delegadas naquele várias competências e designados o diretor de fiscalização, o coordenador de segurança em obra e o gestor do contrato. - Fls.143 a 146 do ARF.
43. Esta deliberação foi aprovada pelos seguintes membros do executivo municipal AA (Presidente); BB (Vereador); CC (Vereadora); DD (Vereador); EE (Vereador); FF (Vereadora); GG (Vereador); II (Vereadora); HH (Vereador)- Fls.245/246 do ARF.
44. Nas peças procedimentais do Anúncio de Procedimento n.º 6286/2023 publicado no Diário da República, II Série, n.º 78, de 20.04, que publicitou o respetivo concurso público (n.º OM/CP/07/23), não consta a referência aos pareceres mencionados na proposta 39/2023 e na deliberação camarária de 30.3.2023.
45. Nessa data, o MA tinha sido objeto das 8 recomendações acima referidas em 6.

46. Em 20.07.2023, através da Proposta n.º 78/2023 subscrita pelo Presidente da Câmara Municipal, AA, em 18.6.2023, a Câmara Municipal de Aveiro adjudicou a empreitada de *“Reabilitação das Ligações Azurva-Esgueira e Alagoas-Santa Joana – Área 1 - Alagoas Poente e Rua da Boavista”* à empresa Manuel Francisco de Almeida, S.A., pelo preço contratual de 1.636.216,64 € (a acrescer do IVA) e com o prazo de execução de 365 dias. Fls-147 do ARF.
47. Em 14.08.2023, foi assinado o respetivo contrato entre o MA (representado pelo respetivo Presidente da Câmara Municipal, AA) e a empresa Manuel Francisco de Almeida, S.A.- Fls. 61 a 65 do ARF.
48. Em 11.09.2023, este contrato foi remetido ao TdC, para fiscalização prévia, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC- Fls. 48 a 50 do ARF.
49. Em 15.09.2023, o processo foi objeto uma devolução para que a entidade fiscalizada prestasse esclarecimentos instrutórios adicionais, designadamente justificar o motivo pelo qual não foram identificados nas peças do procedimento, os pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias que pudessem condicionar o procedimento e a execução dos respetivos contratos, a que a entidade deu resposta em 04.10.2023.- Fls. 90/91 e 131 a 136 do ARF.
50. Em sdv, de 10.10.2023, o TdC visou o contrato e emitiu recomendações ao MA, semelhantes à proferidas no processo anterior e determinou também o envio do processo ao DFCARF, para efeitos de abertura do processo de apuramento de eventual responsabilidade financeira. - Fls. 7 e 95 do ARF.
51. Em 31.03.2023, 24.08.2023 e 11.09.2023, o MA enviou ao TdC, para efeitos de fiscalização prévia dos três contratos de empreitada de obras públicas acima referidos, cujo procedimento e respetivas peças procedimentais foram aprovadas em reuniões da CMA de 10.11.2022, 15.02.2023 e de 30.03.2023, respetivamente, sem que nestas peças se procedesse à identificação de todos os pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias que pudessem condicionar o procedimento e a execução de cada contrato.
52. No que se refere ao procedimento da empreitada que deu origem ao primeiro dos contratos (inserto no Proc. n.º 494/2023), verifica-se que a decisão global favorável condicionada da CCDRC contendo os pareceres das várias entidades só foi solicitada, em 13.12.2022, e emitida

em 23.01.2023, já após a adjudicação da empreitada (por deliberação camarária de 12.01.2023).

53. Já quanto ao parecer relativo à empreitada (Proc. 1760/2023), à data de aprovação das peças do procedimento (15.02.2023) e na data adjudicação da respetiva empreitada (01.07.2023), verifica-se que a CCDRC já tinha emitido decisão global favorável condicionada (em 28.02.2022), contendo todos os pareceres das várias entidades consultadas.
54. Quanto à empreitada relativa ao P.1904/2023, à data da aprovação das peças do procedimento (30.3.2023), já tinha o Município solicitado parecer à CCDRC e já tinha recebido a decisão global, constante de fls. 261 e 262 do ARF, contendo pareceres.
55. Assim, nestes casos, teria sido possível ao MA identificar os pareceres e autorizações que eram necessários à execução de cada contrato e, nos dois últimos procedimentos, identificar mesmo os pareceres já emitidos, como se exige no n.º 5 do artigo 36.º do CCP. e fazê-los contar das peças procedimentais respetivas.
56. À data da aprovação das peças dos três procedimentos (10.11.2022, 15.02.2023 e 30.03.2023) já o MA tinha sido objeto de 8 recomendações do TdC para dar cumprimento ao disposto naquele n.º 5 do artigo 36.º do CCP, as quais, de acordo com o esclarecido pelo MA, apenas foram do conhecimento do Presidente da Câmara Municipal, não tendo sido remetidas aos vereadores presentes nas reuniões camarárias identificadas supra.
57. Assim, o incumprimento das recomendações da responsabilidade do Demandado é injustificado, por um lado, porque a 1.ª recomendação do TdC ao MA nesta matéria foi notificada em 29.07.2021 (e da qual o Demandado tomou conhecimento), tendo decorrido mais de 15 meses até à deliberação de aprovação das peças procedimentais no Processo n.º 494/2023 (10.11.2022) e mais de 18 meses até à aprovação daquelas peças nos Processos n.os 1760/2023 e 1904/2023 (15.02.2023 e 30.03.2023, respetivamente) e sendo o Demandado, Presidente da CMA desde 23.10.2013.
58. Por outro lado, salientam-se os alertas efetuados pelos serviços municipais (dirigidos ao Presidente da CMA) para a necessidade de acatar as recomendações do TdC e as consequências para a respetiva inação.
59. Ao Demandado, enquanto Presidente da Câmara Municipal compete-lhe cumprir o princípio da legalidade e observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos

atos por si praticados ou pelos órgãos a que pertence e sendo da sua competência coordenar a atividade da Câmara Municipal, dirigir os trabalhos e assegurar o cumprimento da lei e a regularidade das deliberações é sua obrigação pugnar para que os serviços municipais incluíssem nos procedimentos pré-contratuais os pareceres a que estavam obrigados pelo CCP.

60. Por outro lado, constitui obrigação do Presidente da Câmara Municipal dar conhecimento aos vereadores da câmara municipal das recomendações anteriores do TdC, das quais os serviços competentes do Município lhe deram conhecimento, pois apesar de não constituírem auditorias para os efeitos previstos na alínea o) do n.º 2 do artigo 35.º do RJAL são relevantes para a legalidade das deliberações da atividade da câmara municipal e dos serviços do município.
61. As notificações das recomendações deste Tribunal, proferidas em sdv e identificadas em 6, para o MA dar cumprimento ao disposto no n.º 5 do artigo 36.º do CCP, foram do conhecimento do Presidente da CMA, o Demandado.
62. De acordo, ainda, com o esclarecido pelo MA, *“Relativamente aos Senhores Vereadores da Câmara Municipal de Aveiro, informa-se que os mesmos não tiveram conhecimento daqueles ofícios e recomendações, pois que, rececionadas tramitações acima mencionadas os respetivos registos (de MGD) não foram (re)encaminhados para os Senhores Vereadores”*. Fls. 175 vsº e 242 do ARF.
63. Ao não pugnar para que os serviços municipais dessem cumprimento ao disposto no n.º 5 do artigo 36.º do CCP e ao não promover o conhecimento nem divulgar recomendações do TdC aos demais vereadores com interesse para a atividade do Município, levando a que fosse aprovadas as suas propostas, e consequentemente, as peças dos procedimentos sem a menção dos pareceres já solicitados ou que iriam ser solicitados, e que eram do seu conhecimento, não agiu o Demandado, enquanto Presidente da Câmara Municipal, com a cautela e dever legal que lhe era exigível e de que era capaz.
64. Acresce que o Presidente da Câmara Municipal foi alertado diversas vezes pelos serviços municipais para a necessidade de acatar, e fazer os serviços municipais cumprir as recomendações do TdC e as consequências para a respetiva inação.

65. O Demandado agiu livre e conscientemente, sendo responsável pelo não acatamento reiterado e injustificado das 8 recomendações anteriormente formuladas pelo TdC, entre 28.07.2021 e 31.05.2022, no sentido de identificar os pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias que possam condicionar o procedimento e a execução do contrato, nas peças do procedimento, em conformidade com o disposto no n.º 5 do artigo 36.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), já que recebeu as recomendações e como dirigente máximo da entidade competia-lhe dirigir, organizar e dar orientações os serviços municipais por forma a evitar, por diversas vezes, a repetição do comportamento ilegal.
66. Assim, o MA foi destinatário de 8 recomendações sucessivas (até 31.05.2022) no sentido de dar cumprimento ao disposto no n.º 5 do artigo 36.º do CCP, promovendo a identificação, nas peças do procedimento, dos pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias que o pudessem condicionar bem como a execução do contrato de empreitada.
67. Os três contratos de empreitada em causa foram celebrados sem que tivesse sido observada a identificada norma legal, desrespeitando-se, assim, aquelas recomendações do TdC, e sem fosse apresentada justificação para esse comportamento.
68. O demandado não atuou com a prudência e diligência que lhes era exigível e de que era capaz em função da qualidade e responsabilidade de que estava investido, e tinha o dever de observar e cumprir as recomendações do TdC, das quais tinha conhecimento, de modo a evitar que os três procedimentos acima referidos fossem aprovados pela Câmara Municipal sem identificação, nas peças do procedimento, dos pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias que o pudessem condicionar bem como a execução do contrato de empreitada.
69. O demandado agiu livre e conscientemente, bem sabendo que tais procedimentos não eram legalmente admissíveis, e que configuram a prática de infração financeira sancionatória.
70. O demandado exerce as funções de Presidente da Câmara de Aveiro há doze anos, desde outubro de 2013.
71. Anteriormente exerceu as mesmas funções no Município de Ílhavo durante 16 anos.
72. É Vice-Presidente da Associação Nacional de Municípios.

73. Não existem registos de cometimento pelo demandado de infração sancionatória semelhante ou outras previstas no artigo 65º da LOPTC, com relação ao Município de Aveiro.
74. O Município de Aveiro foi objeto de um Programa de Ajustamento Financeiro até dezembro de 2021, tendo assinado a cessão do contrato com o Fundo de Apoio Municipal em dezembro desse ano.
75. A partir dessa data o Município iniciou um conjunto de obras que necessitavam de ser efetuadas tendo nos casos em que enviou processos ao Tribunal visto sempre concedido o respetivo visto prévio.

6. 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 causa. Os documentos envolvem os processos e as notificações levadas a termo nas situações factuais discriminadas (e estão referidos nos factos respetivos). Trata-se de documentação resultante da auditoria e que acompanhou o relatório levado a termo. Tais factos não foram contestados pelo demandado.

O tribunal valorou ainda o depoimento do demandado que prestou declarações e referiu toda a atuação do Município ao longo do período em que exerceu as funções. Depôs ainda sobre os factos pessoais dados como provados envolvendo a sua experiência como autarca.

7. Enquadramento jurídico.

a) Da infração sancionatória imputada

8. No caso em apreço importa antes de mais atentar na situação referida nos factos provados e elencados no §5.1. 36 a 58, que em sínteses comportam a demonstração da proferição de 8 recomendações efetuadas pelo TdC ao MA, num determinado período, que não foram cumpridas nem justificado seu não cumprimento.

9. Está em causa a imputação ao demandado da infração prevista no artigo 65º n.º 1 alínea j) da LOPTC que conforma o facto ilícito decorrente do «não acatamento reiterado e injustificado das recomendações do Tribunal».
10. Importa num primeiro momento evidenciar a razão de ser de tal infração sancionatória, sabido que o Tribunal de Contas emite recomendações no âmbito das suas funções de controlo prévio, concomitante e sucessivo.
11. As recomendações proferidas pelo Tribunal de Contas, no exercício das suas funções constitucionalmente consagradas no âmbito do controlo da legalidade financeira são um ato externo corolário do exercício dessa sua função de controlo, «traduzindo a sua posição sobre determinados atos ou situações relativos à atividade financeira pública que carecem de medidas corretivas e para as quais se aponta um ou mais caminhos, tendo em vista a melhor prossecução do interesses público» (José F.F. Tavares, «Reflexões sobre o conceito, a natureza e o regime das recomendações do Tribunal de Contas», in *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*, Coimbra Editora, 2001, p. 730).
12. A infração sancionatória referida em §9, vigente no ordenamento jurídico desde a Lei n.º 48/2006 de 29/8 e alterada, nesta parte, pela Lei n.º 20/2015 de 9 de março, que retirou do seu âmbito as «injunções» até então também conformadoras de possível infração, pretende sancionar, a título de infração sancionatória, o comportamento reiterado e não justificado das recomendações efetuadas pelo Tribunal de Contas no âmbito da sua atividade legalmente estabelecida.
13. Pela sua relevância no exercício das funções de controlo, nomeadamente na utilidade para um bom exercício da ação financeira pública, o legislador de 1986 entendeu que o não acatamento reiterado e injustificado das recomendações formuladas pelo Tribunal consubstanciavam um contudo ilícito passível de configurar uma infração sancionatória, desde que levado a termo com culpa do responsável.
14. Como se constata, o não cumprimento de recomendações para efeitos da concretização do ilícito, comporta, por um lado, uma atuação reiterada de incumprimento de recomendações e, cumulativamente, que tal incumprimento não seja justificado. Nomeadamente através de razões concretas que demonstrem razões para esse incumprimento. Dois requisitos cumulativos que, por exemplo, excluem a existência do ilícito quando do não cumprimento, por si só, de uma única recomendação.

15. No que respeita às recomendações emitidas pelo TdC no exercício da sua função de fiscalização prévia, está em causa a atuação do Tribunal em verificar se «os actos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidade financeiras diretas ou indiretas estão conformes à lei em vigor e se os respetivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria», nos termos do artigo 44º das LOPTC.
16. Quando o fundamento da recusa de visto se sustenta numa desconformidade dos atos, contratos e demais instrumentos por via de ilegalidade cometida que altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro, o Tribunal, em decisão fundamentada, pode conceder o visto e fazer recomendações aos serviços e organismos no sentido de suprir ou evitar futuras ilegalidades, conforme dispõe o artigo 44º n.º 4 da LOPTC.
17. Situação que para efeitos de conformação de ilicitude passível de infração financeira exige uma reiteração não justificada no não cumprimento da referida recomendação.
18. Perante o quadro conformador da ilicitude envolvendo a referida infração, importa atentar nos factos imputados ao demandado.
19. Da factualidade provada não restam dúvidas que em cada um dos procedimentos prévios aos 3 contratos de empreitada em apreço foram desrespeitadas 8 recomendações deste Tribunal, proferidas no sentido de o MA dar cumprimento ao dispositivo legal envolvendo a exigência de identificação dos pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias que pudessem condicionar o procedimento e a execução dos contratos e notificadas entre 29.07.2021 e 31.05.2022.
20. Por outro lado, o incumprimento das recomendações formuladas não teve por parte do Município qualquer justificação. Repare-se que a 1.ª recomendação do TdC ao MA nesta matéria foi notificada em 29.07.2021 (e da qual o Demandado tomou conhecimento), tendo decorrido mais de 15 meses até à deliberação de aprovação das peças procedimentais no Processo n.º 494/2023 (10.11.2022) e mais de 18 meses até à aprovação daquelas peças nos Processos n.ºs 1760/2023 e 1904/2023 (15.02.2023 e 30.03.2023, respetivamente) e sendo o Demandado, Presidente da CMA desde 23.10.2013.
21. A atuação do demandado é assim ilícita, por não acatamento reiterado e injustificado das recomendações do Tribunal de Contas, nos termos da alínea j) do n.º 1 e n.º 5 do artigo 65.º da LOPTC, tendo a mesma decorrido ao longo do tempo, revestindo carácter continuado, pese

embora respeite a três procedimentos cujas peças procedimentais foram aprovadas 10.11.2022, 15.02.2023 e 3.3.2023, em conformidade com o disposto no artº3º, nº2 do C.P., por via do artº67º, nº3 da LOPTC.

22. Tendo em conta o disposto no artigo 61º n.º 2 da LOPTC e as funções do demandado enquanto Presidente do Município, 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 8º 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».
23. Como ficou provado, o demandado, enquanto Presidente da Câmara Municipal, foi alertado diversas vezes pelos serviços municipais para a necessidade de acatar, e fazer os serviços municipais cumprir as recomendações do TdC e as consequências para a respetiva inação.
24. 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.
25. 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.

26. O demandado 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, sublinhando-se p seu longo passado como autarca e o conhecimento do quadro normativo em causa.
27. Verificadas as condições ilícita e culposa dos factos, o demandado, cometeu a infração prevista e punida pelo artigo 65º n.º. 1 alínea j), n.º 2 e 5 da LOPTC,

b). Da sanção

28. Requereu o Ministério Público, inicialmente, que à demandado fosse aplicada a multa, de 25 UC, a que corresponde o montante de 2.550,00 €.
29. 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.
30. Na situação concreta em apreciação nos autos e face aos factos provados e só a esses há que sublinhar que pese embora as situações reiteradas durante cerca de dois anos envolvendo o não cumprimento de recomendações, trata-se de recomendações que envolvem matérias respeitantes a procedimentos na contratação publica.
31. Por outro lado, ocorreram num período em que o Município tinha saído de um Programa de Ajustamento Financeiro (até dezembro de 2021, tendo assinado a cessão do contrato com o Fundo de Apoio Municipal em dezembro desse ano) e a partir do qual iniciou um conjunto de obras que necessitavam de ser efetuadas e, nos casos em que enviou processos ao Tribunal visto, sempre foi concedido o respetivo visto prévio.
32. Com relevância, para esta dimensão, não foram demonstradas quaisquer consequências financeiras pelos factos praticados, nomeadamente no Município de Aveiro.
33. Do ponto de vista pessoal o demandado exerce as funções de Presidente da Câmara de Aveiro há doze anos, desde outubro de 2013, sendo também Vice-presidente da Associação Nacional de Municípios, tendo, por isso um conhecimento profundo do quadro normativo que rege a

dimensão autárquica, nomeadamente as conexões com as competências do Tribunal de Contas no exercício das suas funções. Não existem registos de cometimento pelo demandado de infração sancionatória semelhante ou outras previstas no artigo 65º da LOPTC, com relação ao município de Aveiro.

34. Tendo em conta o circunstancialismo que envolve toda a atuação do demandado, nomeadamente o âmbito temporal que consubstanciou o incumprimento das recomendações, a continuação da infração, bem como o conhecimento do quadro normativo citado, não se permite afirmar a verificação de uma culpa diminuta do demandado passível de fazer uso da dispensa de multa, tendo em conta o disposto no artigo 65º n.º 8 da LOPTC.
35. Entende-se, no entanto, que perante o restante circunstancialismo factual, nomeadamente o referido nos §§ 31 a 34 estamos em presença de uma situação de diminuição da ilicitude e da culpa, importando nesse sentido fazer uso do instituto da atenuação especial a que se refere o artigo 65º n.º 7 da LOPTC e, por via disso fixar a multa devida em 15 Ucs.

III. Decisão

Pelo exposto, julgo procedente a ação intentada pelo Ministério Público contra o demandado AA, na qualidade de Presidente do Município de Aveiro e condeno-o como autor de uma infração financeira sancionatória, na forma continuada, p. e p. pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea j), na multa de 15 Ucs.

O demandado é ainda condenado nos emolumentos devidos.

Registe e notifique.

Publicite-se, sem a identificação das pessoas singulares.

Lisboa, 4 de junho de 2025

O Juiz Conselheiro

José Mouraz Lopes