

**PROCESSO Nº 15/2007 – AUDIT. 1ª S.**

**RELATÓRIO Nº 33/2008**



*ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE À EMPREITADA  
DESTINADA À “REQUALIFICAÇÃO DO EDIFÍCIO DOS PAÇOS  
DO CONCELHO” DA CÂMARA MUNICIPAL DE VILA  
VERDE*

Tribunal de Contas  
Lisboa  
2008



# Tribunal de Contas

---

## **I. INTRODUÇÃO**

A Câmara Municipal de Vila Verde (CMVV) remeteu ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, o contrato de empreitada, destinado à “Requalificação do Edifício dos Paços do Concelho”, celebrado em 30 de Março de 2004, com a empresa Freitas Costa & Filhos, Lda., pelo valor de € 1 151 164,40, o qual foi visado em 11 de Junho de 2004<sup>1</sup>.

Entretanto, foi celebrado em 24 de Agosto de 2006, um contrato adicional ao contrato supra identificado, relativo a trabalhos a mais e a menos, no valor de € 284 295,19.

A Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, que introduziu alterações à Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (LOPTC), em vigor desde 3 de Setembro de 2006, isentou de Fiscalização Prévia os contratos adicionais, passando os mesmos a estar sujeitos a Fiscalização Concomitante (vide artigos 47.º, n.º 1, alínea d) e n.º 2, e 49.º, n.º 1, alínea a) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006 de 29 de Agosto).

Por deliberação da 1.ª Secção do Tribunal de Contas em plenário, ao abrigo do disposto nos artigos 49.º, n.º 1 alínea a) *in fine* e 77.º, n.º 2 alínea c), da LOPTC, foi aprovada a realização de uma acção de fiscalização concomitante ao contrato adicional a esta empreitada.

## **II. METODOLOGIA**

Os objectivos da presente acção de fiscalização consistem, essencialmente, na análise:

- da legalidade do acto adjudicatório que antecedeu a celebração do contrato adicional e dos actos materiais e financeiros decorrentes da sua execução, assim como o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras;
- no quadro da execução do contrato de empreitada, se a despesa excede o limite fixado no artigo 45.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março e, se indicia, em conjunto com outras despesas resultantes de “trabalhos mais” a adopção, pela entidade auditada, de uma prática tendente à subtracção aos regimes

---

<sup>1</sup> Proc.º n.º 706/04.



# Tribunal de Contas

---

reguladores dos procedimentos adjudicatórios relativos às empreitadas de obras públicas e da realização de despesas públicas.

Na sequência de uma análise preliminar feita ao adicional e à documentação inserta no respectivo processo, foram solicitados esclarecimentos complementares à autarquia, os quais foram remetidos atempadamente a este Tribunal<sup>2</sup>.

Após o estudo de toda a documentação foi elaborado o relato da auditoria, notificado aos ali indiciados responsáveis, por terem aprovado a realização dos designados “trabalhos a mais” na reunião camarária de 18 de Agosto de 2006, José Manuel Ferreira Fernandes, Presidente da CMVV, e Rui Manuel Ferreira da Silva, António José Zamith Soares Rosas, Gabriela Maria Silva Rodrigues, Luís Filipe Oliveira Silva, Susana Gonçalves Martins, todos Vereadores da citada autarquia, para exercício do direito de contraditório previsto no artigo 13º da LOPTC<sup>3</sup>, e para, querendo, «(...), pôr fim aos procedimentos sancionatórios através do pagamento voluntário da multa, pelo valor mínimo que para cada um é apurado no ponto 3, al. e.1) do relato, devendo para o efeito solicitar guias».

Em resposta foi solicitada a emissão de guias para pagamento voluntário das multas, para todos os indiciados responsáveis<sup>4</sup>.

Posteriormente, com excepção do Vereador António José Zamith Soares Rosas que veio, entretanto, apresentar as suas alegações através da comunicação via telefax de 01.06.2007 (e não comprovou o pagamento da multa), os restantes responsáveis procederam ao pagamento voluntário das multas no valor mínimo que foi calculado para cada um deles, conforme comprovativo que remeteram a este Tribunal.

As alegações oferecidas pelo Vereador António José Zamith Soares Rosas, foram tidas em consideração na elaboração do presente relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se revele ser pertinente.

---

<sup>2</sup> Ofício S/183/2007 Departamento de Administração e Finanças de 25 de Janeiro.

<sup>3</sup> Ofícios nºs 6934 a 6939, todos de 09.05.2007.

<sup>4</sup> Ofícios da Câmara Municipal de Vila Verde com as referências OF/823/2007 e 895/2007/Departamento de Administração e Finanças.



# Tribunal de Contas

## III. APRECIÇÃO GLOBAL

### **III.1. CONTRATO INICIAL**

Regime de retribuição do empreiteiro	Valor (s/IVA) (1)	Data da consignação da obra	Prazo de execução	Data previsível do termo da empreitada	Tribunal de Contas	
					Nº Procº	Data do visto
Preço Global	1 151 164,40 €	05.04.2004	365 dias	05.04.2005	706/04	11.06.04

### **III.2. CONTRATO ADICIONAL EM ANÁLISE**

Nº	Natureza dos trabalhos	Data da celebração	Data do início de execução	Valor (s/IVA) (2)	Valor acumulado (3) =(1)+(2)	%		Prorrogação do prazo	Data previsível do termo da empreitada
						Cont. Inicial	Acumul.		
1º	Trabalhos a mais e a menos	24.08.2006	24.08.2006	284 295,19 €	1 435 459,59 €	24,70%	124,70%	510 Dias <sup>5</sup>	05.09.2006

De acordo com a informação complementar prestada pela Câmara Municipal de Vila Verde no ofício S/183/2007 Departamento de Administração e Finanças, de 25 de Janeiro de 2007, apesar de a obra naquela data já se encontrar totalmente concluída, ainda não tinha sido efectuada a recepção provisória, que aguardava a correcção de alguns trabalhos conforme auto de vistoria datado de 3 de Janeiro do mesmo ano.

O valor final da empreitada é de 1 435 459,52 €. Houve lugar a revisão de preços, os quais foram pagos com base nos índices provisórios disponíveis.

Não foi paga qualquer indemnização na presente empreitada.

<sup>5</sup> Estes 510 dias resultam do facto de ter sido autorizada em 02.03.2005 uma prorrogação de prazo de 150 dias para a conclusão da empreitada, a qual, posteriormente, foi suspensa por um período inicial de 180 dias, findo o qual, foi de novo suspensa por mais 180 dias. Ora, nos termos do artigo 194º do Decreto-Lei nº 59/99 de 2 de Março, «*Sempre que ocorra suspensão não imputável ao empreiteiro, nem decorrente da própria natureza dos trabalhos previstos, considerar-se-ão prorrogados, por período igual ao da suspensão, os prazos do contrato e do plano de trabalhos*».



# Tribunal de Contas

## **III.2.a). Trabalhos que constituem o objecto do adicional**

DESCRIÇÃO DOS TRABALHOS	TRABALHOS A MAIS	TRABALHOS A MENOS
DEMOLIÇÕES	12 199,33 €	
ESTRUTURA		21 090,05 €
ALVENARIAS E DIVISÓRIAS	19 712,54 €	
CAIXILHARIAS EXTERIORES	32 807,04 €	
SOLEIRAS, PEITORIS E PAREDES	24 543,04 €	
REVESTIMENTO DE PAVIMENTOS		9 079,71 €
REVESTIMENTO E TECTOS		1 500,08 €
PINTURAS	5 237,06 €	
COBERTURAS		5 325,23 €
REVESTIMENTOS EXTERIORES	68 838,85 €	
RODAPÉS		3 846,66 €
CAIXILHARIAS INTERIORES	13 237,18 €	
AR CONDICIONADO	16 063,00 €	
SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO	2 323,65 €	
INFRAESTRUTURAS ELÉCTRICAS	26 193,57 €	
INFRAESTRUTURAS TELEFÓNICAS		329,00 €
SEGURANÇA	2 825,45 €	
SANEAMENTO		129,80 €
ABASTECIMENTO DE ÁGUA		776,00 €
INFORMÁTICA		2 394,74 €
DIVERSOS	17 116,69 €	
<b>SUB-TOTAL</b>	<b>328 766,41 €</b>	<b>44 471,27 €</b>
<b>TOTAL</b>	<b>284 295,14 €<sup>6</sup></b>	

## **III.2.b). Fundamentação apresentada para os trabalhos constantes do adicional**

A este respeito, informou a Autarquia, no supra identificado ofício de 25 de Janeiro do ano corrente, «(...)O projecto inicialmente elaborado previa a requalificação do edifício dos Paços do Concelho com vista a melhorar as condições de trabalho e segurança funcionários e utentes do município, bem como melhorar a

<sup>6</sup> Verifica-se existir uma divergência de 5 cêntimos entre o valor autorizado e indicado no contrato e o valor resultante da soma dos diversos trabalhos a mais e a menos, a qual, no entanto, se afigura materialmente irrelevante.



# Tribunal de Contas

---

“imagem” do edifício que, sendo em betão à vista, não se enquadrava na traça arquitectónica da envolvente.

Com a obra adjudicada e, já em execução, a Câmara Municipal encetou o processo de certificação dos serviços. Para fazer face a este novo desafio foi necessário criar condições no edifício que fossem de encontro às necessidades surgidas.<sup>7</sup>

Tornou-se, assim, necessário, e indispensável, proceder a alterações ao projecto inicial que, aquando do concurso não eram expectáveis. Apresentavam-se, então duas saídas, possíveis: uma, proceder às alterações e executar os trabalhos a mais ao abrigo do artigo 26º do D.L. 59/99 de 2 de Março se tal fosse legalmente possível, a outra, proceder à rescisão do contrato, executar as alterações e proceder a novo concurso. Esta segunda solução, obviamente que se traduzia em inconveniente grave para a Câmara Municipal (Dono da Obra) na medida em que iria atrasar significativamente o início dos trabalhos e adiar sobremaneira o objectivo traçado em termos de modernização e certificação dos serviços e, sobretudo seria penalizadora do ponto de vista económico já que a rescisão se traduziria em indemnização ao adjudicatário ao abrigo do previsto na lei, nomeadamente no D.L. 59/99 de 2 de Março».

### **III.3. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS**

Perante a fundamentação assim apresentada, concluiu-se no Relato que os trabalhos executados e qualificados pela Autarquia como trabalhos a mais, foram originados pelo facto de a Câmara ter solicitado a certificação dos respectivos serviços, sendo que a obra tal como fora inicialmente projectada e executada, não garantia essa certificação.

Deste modo, uma vez que a necessidade da realização destes trabalhos não se ficou a dever a qualquer circunstância imprevista ou imprevisível (no sentido que a Jurisprudência deste Tribunal tem dado à expressão - **algo inesperado que surge durante a execução da obra e que um agente normalmente diligente não estava em condições de prever antes do lançamento do concurso**)<sup>8</sup>, ocorrida durante a execução da obra, mas sim, ao facto de a Câmara só ter

---

• <sup>7</sup> Sublinhado nosso.

<sup>8</sup> Vide, entre outros, Acórdão nº 6/04 – Mai. 11 – 1ª S/PL



# Tribunal de Contas

---

equacionado a hipótese da certificação no momento em que a obra se encontrava praticamente concluída, não é possível qualificá-los como trabalhos a mais, dado não reunirem todos os requisitos legais exigidos para o efeito, pelo artigo 26º do Decreto-Lei nº 59/99 de 2 de Março.

### **III.3.1. Alegações apresentadas pelos indiciados responsáveis**

Conforme supra se mencionou, dos seis responsáveis notificados para efeitos de contraditório, cinco solicitaram a emissão de guias para pagamento voluntário das multas constantes do relato, calculadas nos termos do artigo 65º, nºs 2 a 4, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto com a redacção dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, não carreando para o processo qualquer alegação.

Foram eles, o Presidente da Câmara, José Manuel Ferreira Fernandes, e os Vereadores, Rui Manuel Ferreira da Silva, Gabriela Maria Silva Rodrigues, Luís Filipe Oliveira Silva e Susana Gonçalves Martins.

Quanto ao Vereador, **António José Zamith Soares Rosas**, no **exercício do direito de contraditório** veio alegar o seguinte:

“ (...) MOTIVAÇÃO RATIONE PERSONAE

*7. Como facilmente se reconhecerá, a aferição dos conceitos que estão implícitos na avaliação de uma situação que configure trabalhos a mais susceptível de enquadramento no artigo 26º do Decreto-lei nº 59/99, de 2 de Março, obriga a uma análise técnica que fica reservada àqueles que têm formação adequada e conhecimento profundo do projecto inicial e do quadro circunstancial que presidiu à sua elaboração.*

*8. Por várias razões que adiante se explicitarão, não dispõe o signatário de formação específica e de conhecimentos acerca dos antecedentes da empreitada que permitam colocar em crise a informação técnica do Chefe de Divisão de Obras Municipais, designadamente na qualificação dos trabalhos e sua imputação como trabalhos a mais da empreitada em obediência ao critério legalmente fixado e àquele que tem sido adoptado pela Jurisprudência desse Douto Tribunal e que serviu de base à deliberação da Câmara Municipal de 18.08.2006 em que participou.*

*9. Desde logo, o signatário tomou posse no dia 29 de Outubro de 2005, não exercendo quaisquer funções nesta autarquia à data em que ocorreu a elaboração do projecto e a celebração do contrato inicial da empreitada, tendo estabelecido o primeiro contacto com o dossier da empreitada da “Requalificação do Edifício dos Paços do Concelho” aquando da referida deliberação.*





# Tribunal de Contas

10. Por outro lado, o signatário é responsável pelo pelouro do Planeamento, Urbanismo e Ambiente, não tendo qualquer afinidade funcional ou orgânica com a área das Obras Municipais cujo chefe de divisão acompanhou a obra em causa e emitiu a informação acerca dos trabalhos a mais.

11. Com efeito, sem querermos declinar levemente qualquer responsabilidade, é verdade que não dispunha o signatário de qualquer referencial relativo ao contrato inicial e ao circunstancialismo que motivou o lançamento da empreitada pela simples razão de que, à data, não tinha qualquer ligação à Câmara Municipal de Vila Verde.

## MOTIVACÃO RATIONE MATERIAE

12. Sem prescindir, reportando-nos à noção de trabalhos a mais que a Jurisprudência do Tribunal de Contas acolheu — algo inesperado que surge durante a execução da obra e que um agente normalmente diligente não estava em condições de prever antes do lançamento do concurso — parece-nos francamente razoável o facto de se considerar um novo objectivo — aliás meritório - de certificação dos serviços numa fase superveniente e respondendo a uma nova e imprevista — que não imprevisível — circunstância.

13. De resto, torna-se por demais evidente que a obra executada conforme o projecto inicial, embora conduzisse a uma notória melhoria das condições de trabalho do pessoal ao serviço da autarquia e das instalações em que funcionam a Câmara Municipal e a Assembleia Municipal, não se encontrava projectada em observância às exigências próprias da implementação de um sistema de gestão de qualidade e da certificação dos serviços com o objectivo primordial de prestar melhor serviço aos munícipes já com resultados concretos e objectivamente consolidados como provam os relatórios mensais das várias unidades orgânicas, cujos indicadores têm vindo a registar maior eficácia e eficiência dos recursos, tornando evidente a oportunidade da estratégia adoptada.

14. “Para que se trate de trabalhos a mais é necessária a verificação cumulativa dos seguintes requisitos:

- a) Que não hajam sido previstos ou incluídos no contrato, por isso se considerando a mais que os estipulados no contrato;
- b) Que se destinem à realização da mesma empreitada, isto é, que se integrem no objecto e fim do contrato, que não possam e devam ser objecto de uma empreitada autónoma, que haja entre a empreitada e os trabalhos uma relação de **indispensável complementaridade**: sem esses trabalhos o resultado da obra não realizaria o fim a que se propõe, **ou não realizaria de modo satisfatório o objectivo de interesse público que se pretende realiza.**” in Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas Almedina, 3 edição, pág. 86.

15. Ainda na mesma esteira, poder-se-á acrescentar que são trabalhos que se tornaram necessários na sequência de uma circunstância imprevista. Trata-se, portanto, de trabalhos decorrentes de uma circunstância que, **ainda que porventura previsível, não foi prevista**, porque, se o tivesse sido, seriam contemplados no projecto da obra e no contrato.





## Tribunal de Contas

---

16. *Tal entendimento concretiza de forma inequívoca aquilo que sucedeu; no caso sub judice, na medida em que a intervenção inicialmente projectada não cuidou os aspectos que, mais tarde e depois de assumido o novo objectivo do SQSP e da certificação, tornaram absolutamente incindível a sua execução como complemento da empreitada que se encontrava já em curso.*

17. *Aliás, a introdução de um sistema de gestão de qualidade e a certificação dos serviços constitui um objectivo propugnado pelo próprio Estado como facilmente se infere do Decreto-lei n.º 135/99, de 22 de Abril que estabeleceu medidas de modernização administrativa e do Decreto-Lei n.º 166-A/99, de 13 de Maio que instituiu o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos (SQSP), incluindo ambos no âmbito de aplicação as autarquias locais.*

18. *Veja-se, a título de exemplo que a Câmara Municipal de Vila Verde, graças às modificações operadas pelas obras no edifício, pratica horário de atendimento contínuo que abrange a hora do almoço, dispõe de acolhimento e atendimento tipo balcão único, com sistema de marcação de vez, sinalização para auto-encaminhamento, disponibilizando formulários para a quase totalidade dos pedidos e a consulta de processos on-line e através de telefone, tendo melhorado significativamente os tempos de demora na resposta às diversas solicitações.*

19. *Não terá sido por acaso que a Câmara Municipal de Vila Verde, como foi divulgado na comunicação social, foi uma das sete, em trezentos e oito municípios, que cumpriu a aplicação do SIADAP no próprio ano da sua entrada em vigor (Cfr. pf Jornal de Negócios de 17.04.2007 e Correio do Minho de 18.04.2007).*

20. *O mesmo se poderá afirmar se pensarmos na certificação dos serviços que acaba de ser conseguida, numa clara demonstração de que o investimento realizado foi adequado a produzir o efeito pretendido, materializando uma das mais importantes conquistas no âmbito da requalificação do serviço prestado] tendo em vista a maximização dos recursos disponíveis e a satisfação dos utentes aos mais diferentes níveis. (Áreas do Atendimento ao Município, Procedimento Administrativo de Aguas e Saneamento, Operações Urbanísticas e Arquivo, certificadas em 26.04.2007)*

21. *Sublinhe-se que os trabalhos a mais em causa, como já foi referido na informação técnica do Chefe de Divisão do Obras Municipais, estão directamente relacionados com a criação e adaptação de espaços de trabalho dotados de infra-estruturas compatíveis com as novas tecnologias numa preocupação última de cumprir as metas da certificação que, efectivamente, não haviam sido ponderadas aquando da elaboração do projecto inicial, situação que, apesar de tudo, não deveria merecer censura porquanto a certificação dos serviços ainda hoje continua a ser um desafio que nem todos abraçam, desde logo pela complexidade que encerra e pelo esforço que representa.*

22. *Assim, não resistimos a sublinhar que a douta decisão desse Tribunal certamente sem esse desiderato, acaba por consubstanciar uma punição aos decisores que aceitaram como razoável e oportuna a adaptação do espaço disponível aos novos desafios de modernidade que se colocam a toda a máquina da administração e a que a Câmara Municipal de Vila Verde tentou responder da melhor forma possível.*



# Tribunal de Contas

23. Ou seja, o mesmo Estado, que aponta o caminho da modernização para a administração pública, fixando como critério de excelência a certificação dos serviços públicos — conforme previsto no Decreto-Lei nº 166-A199, de 13 de Maio — vem através da tutela do Tribunal de Contas, numa situação que assume contornos de um autêntico venire contra factum proprium, sancionar aqueles que, no exercício das suas funções, contribuíram activamente para aquele escopo.

24. Paralelamente, o artigo 71º da Lei das Autarquias Locais (Lei nº 169/99, de 18 de Setembro) sob a epígrafe “Dever de informação” estabelece que “o pessoal dirigente tem a obrigação de informar por escrito, no processo, se foram cumpridas todas as obrigações legais ou regulamentares, relativamente a todos os processos que corram pelos serviços que dirigem e careçam de decisão ou deliberação dos eleitos locais”..

25. Neste sentido e com a devida vénia, insistimos que não se nos afigura justo que um eleito local seja responsabilizado por ter participado numa deliberação que incide sobre uma situação que envolve matéria de índole estritamente técnica e manifestamente estranha às suas áreas de intervenção.

## INEXISTÊNCIA DE CULPA OU NEGLIGÊNCIA

26. De toda a forma, mesmo que subsista alguma censurabilidade na conduta do visado, que francamente não conseguimos vislumbrar, certo é que a sua participação na deliberação não se encontra maculada de qualquer vestígio de culpa ou negligência.

27. Convirá a este propósito recordar que o próprio regime jurídico da tutela administrativa prevê a não aplicação de sanção quando se verificarem causas que justifiquem o facto ou que excluam a culpa dos agentes (art. 10º da Lei nº27/96, de 1 de Agosto).

(...)

## INCONSTITUCIONALIDADE

29. Acresce que, pelos motivos acima expendidos, a decisão infringe os princípios constitucionais da justiça e da proporcionalidade a que está vinculada a Administração nos termos do nº 2 do art. 266º da Constituição da República Portuguesa, inconstitucionalidade que expressamente se invoca para todos os efeitos legais.

NESTES TERMOS, solicita-se a V. Exa. que seja relevada a responsabilidade financeira sancionatória que lhe foi imputada, desta forma se fazendo, conforme decorre das razões acima invocadas, inteira JUSTIÇA».

### III.3.2. **Apreciação das Alegações**

As alegações ora transcritas, suscitam as seguintes observações:

Não se questiona a bondade dos objectivos fixados em matéria de certificação dos serviços da CMVV, visando obter, através de intervenções no edifício onde foi



# Tribunal de Contas

---

realizada a obra, melhorias na prestação do serviço público e na satisfação dos utentes. Tais objectivos traduziram-se pois nas alterações introduzidas no projecto inicialmente elaborado e submetido a concurso público e que deram origem aos trabalhos a mais que constituem o objecto do adicional em análise.

Não é, porém, despicienda a forma como se alcançaram aqueles objectivos e se obtiveram resultados.

Efectivamente, a gestão dos recursos públicos deve pautar-se por critérios de economia, eficiência e eficácia, pelo que, no momento das tomadas de decisão, o decisor público, deve orientar-se por forma a conseguir obter o melhor resultado com um mínimo de recursos. E para obter tal resultado deve existir adequada e atempada programação e coordenação entre vários projectos ou actividades.

Ora, tivesse a autarquia equacionado a hipótese da certificação dos serviços em fase anterior à abertura do concurso público para adjudicação da empreitada e teria sido possível incluir no projecto submetido a concurso, os trabalhos posteriormente efectuados a título de “trabalhos a mais”, com vantagens em termos de transparência de todo o processo (todos os trabalhos a realizar teriam sido do conhecimento de todos os concorrentes, com reflexos nas respectivas propostas) e, eventualmente, com redução de custos para o dono da obra (em idênticas circunstâncias poderia ter surgido uma proposta mais vantajosa).

Acresce, que essa opção era, desde logo, possível, uma vez que a legislação reguladora da matéria, invocada pelo alegante, data de 1999, logo, de data anterior à elaboração do programa e realização do procedimento concursal.

Tendo em atenção o que consta dos autos, não pode duvidar-se que não estamos perante trabalhos tornados necessários por virtude de circunstâncias imprevistas mas antes decorrentes de alterações de vontade do dono da obra, ainda que bem intencionadas, que modificou o projecto posto a concurso e donde resultou um aumento dos trabalhos.

Concluindo: a realização de trabalhos a mais resultantes da introdução de alterações ao projecto inicial com o pretexto de melhorar a satisfação do interesse público, só por si, sem que essas alterações decorram de “circunstâncias imprevistas”, não é legalmente permitida, uma vez que não se encontra respeitado um dos limites legais.



# Tribunal de Contas

---

No que respeita ao alegado pelo Vereador António José Zamith Soares Rosas de que não dispõe de formação adequada para proceder à análise técnica exigida pela matéria em questão, tendo por isso confiado na informação do Chefe de Divisão de Obras Municipais que serviu de base à deliberação camarária onde foram aprovados os “trabalhos a mais”, e que um eleito local não deve ser responsabilizado quando participe numa deliberação que incida sobre matéria estritamente técnica e estranha às suas áreas de intervenção, importa mencionar que o dever de cuidado que se deve razoavelmente esperar de um autarca na prossecução do interesse público, “(...) *interesse público que impõe à entidade adjudicante o respeito pelos princípios estruturantes da contratação pública como são o da livre concorrência e a igualdade de oportunidades (...)*”<sup>9</sup>, não é compatível com uma conduta que em concreto se baste com a mera adesão às informações e pareceres dos serviços.

Como se menciona na Sentença n.º 11/2007 – 3.ª Secção, de 10 de Julho, “*Quem pratica um acto administrativo, seja como titular de um órgão singular ou de um órgão colectivo, tem a obrigação, como último garante da legalidade administrativa, de se certificar de que estão cumpridas todas as exigências de fundo e de forma para que o acto seja juridicamente perfeito, ou seja destituído de vícios geradores de nulidade, de anulabilidade ou de ineficácia.*”

*E quando, como é o caso, esse resultado não é conseguido, e se trata de um órgão colectivo ou plural, é normal que se indiciem como responsáveis todos os que praticaram o acto.”*

Relativamente à questão da inconstitucionalidade, é de salientar que também nos termos do artigo 266º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa, “*Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à Lei (...)*”, e que, ainda nos termos da Constituição, artigo 214º, sendo o Tribunal de Contas o “**órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas**”, compete-lhe, entre outras, “**efectivar a responsabilidade por infracções financeiras, nos termos da lei**”, o que no caso vertente, significa que verificada uma infracção passível de integração na alínea b) do artigo 65º n.º 1, da Lei n.º 98/97 de 26 de Agosto, na redacção da Lei n.º 48/2006 de 29 de Agosto, não poderá deixar de se

---

<sup>9</sup> Sentença da 3.ª Secção do Tribunal de Contas n.º 3/2007 de 8 de Fevereiro.



# Tribunal de Contas

---

aplicar a sanção aí prevista, a qual, note-se, foi calculada pelos montantes mínimos, e de acordo com o regime legal mais favorável aos responsáveis.

### ***III.4. Ilegalidades apuradas***

Não podendo os trabalhos em apreço ser qualificados como “trabalhos a mais”, atento o seu valor **a respectiva adjudicação deveria ter sido precedida de concurso público, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.**

A falta de concurso, quando legalmente exigido, torna nulo o procedimento e o contrato em apreço por preterição de um elemento essencial (art.ºs 133.º, n.º 1 e 185.º do Código de Procedimento Administrativo).

### ***III.5. Identificação dos eventuais responsáveis***

Os trabalhos em análise e o respectivo contrato adicional foram aprovados na reunião ordinária da Câmara Municipal de Vila Verde, realizada em 18.08.2006, na qual estiveram presentes o Presidente, José Manuel Ferreira Fernandes e os Vereadores Rui Manuel Ferreira da Silva, António José Zamith Soares Rosas, Gabriela Maria Silva Rodrigues, Luís Filipe Oliveira Silva e Susana Gonçalves Martins.

### ***III.6. Eventual responsabilidade financeira sancionatória***

As ilegalidades indicadas no ponto III.4 deste Relatório são susceptíveis de consubstanciar **infracção financeira geradora de responsabilidade financeira sancionatória, (al. b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto).**

Esta infracção é sancionável com multa, num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados nos n.ºs 2 a 4 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, a efectivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira (artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, al. a), do diploma citado).



# Tribunal de Contas

---

Os limites da multa para cada um dos responsáveis aferem-se, no âmbito da redacção inicial da Lei n° 98/97 de 26 de Agosto, por metade do vencimento líquido mensal – limite mínimo – e por metade do vencimento líquido anual – limite máximo – de cada um deles, tendo com as alterações introduzidas pela Lei n° 48/2006 de 29 de Agosto, a multa passado a ter como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC<sup>10</sup> (€1.335), e como limite máximo o montante correspondente a 150 UC (€13.350).

Porém, conforme anteriormente se referiu, os indiciados responsáveis, José Manuel Ferreira Fernandes, Rui Manuel Ferreira da Silva, Gabriela Maria Silva Rodrigues, Luís Filipe Oliveira Silva e Susana Gonçalves procederam ao pagamento voluntário da multa, pelo valor mínimo, pelo que em relação a eles se extinguiu o procedimento sancionatório (artigo 69°, n° 2, al. d) da Lei n° 98/97, de 26/8 na redacção dada pela Lei n° 48/06, de 29/8).

Quanto ao Vereador António José Zamith Soares Rosa apesar de ter solicitado guias para pagamento da multa, pelo valor mínimo, acabou por não proceder ao respectivo pagamento, prosseguindo, assim em relação a ele, o correspondente procedimento nos termos atrás mencionados.

Atenta a data da autorização da realização dos trabalhos em questão – 16/08/06, anterior à Lei n° 48/06, de 29/8 o regime mais favorável para o indiciado responsável é o vigente à data da prática dos factos, pelo que o valor mínimo da multa é de 1.178,22 €<sup>11</sup>.

Não foram encontrados registos de recomendação ou censura enquadráveis, respectivamente, nas alíneas b) e c) do n° 8 do artigo 65° da referida Lei n° 98/97, em relação ao organismo e ao indiciado responsável.

Contudo, sublinhe-se que esta disposição legal estabelece que o Tribunal de Contas pode relevar a responsabilidade por infracção financeira, tal como, aliás, no n° 1 do mesmo artigo se estabelece que o Tribunal pode aplicar multas. Deixa pois a lei um espaço de apreciação ao julgador que este utilizará seguindo os critérios por aquela fixados e observando os princípios que aquela consagra.

---

<sup>10</sup> O valor da UC no triénio 2004/2006 era de 89,00 €.

<sup>11</sup> O Vereador António Soares Rosa auferia em 2006 o vencimento líquido mensal de 2.356,45 €.





## **IV. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz dos n.ºs 4 e 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, emitiu aquele ilustre magistrado douto parecer no qual conclui, em síntese, que: *“(...) não se nos afigura que as circunstâncias invocadas pelo Vereador António Rosas possam merecer acolhimento, posto que votou favorável e livremente a deliberação em causa, sem recusar a previsibilidade dos trabalhos (p. 15) e não pode desconhecer a responsabilidade que lhe assiste enquanto vereador, com o pelouro do Planeamento, Urbanismo e Ambiente, sendo certo que é ao órgão executivo que a lei comete a responsabilidade por estas deliberações, independentemente de eventuais responsabilidades que possam reflectir-se no plano interno. (...) Nestes termos e uma vez que com o pagamento voluntário se extinguiu o procedimento contra os restantes membros do executivo – artigo 69.º, n.º 2, al. d) – subsiste a responsabilidade financeira sancionatória relativamente ao Vereador António José Soares Zamith Rosas.”*

## **V. DECISÃO**

Os Juizes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção, nos termos do art. 77.º, n.º 2, alínea c) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, decidem:

- 1.** Aprovar o presente Relatório que indicia ilegalidades na adjudicação dos trabalhos e identifica os responsáveis no ponto III.5 (mapa em anexo);
- 2.** No respeitante aos indiciados responsáveis, José Manuel Ferreira Fernandes, Rui Manuel Ferreira da Silva, Gabriela Maria Silva Rodrigues, Luís Filipe Oliveira Silva e Susana Gonçalves que procederam ao pagamento voluntário da multa em fase anterior à da eventual instauração dos procedimentos por responsabilidades financeiras, declarar extinto, para eles, o procedimento por responsabilidade sancionatória, ao abrigo do disposto nos artigos 69.º, n.º 2, alínea d) e 65.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97 de 26 de Agosto, com as alterações das Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto e 35/2007, de 13 de Agosto;





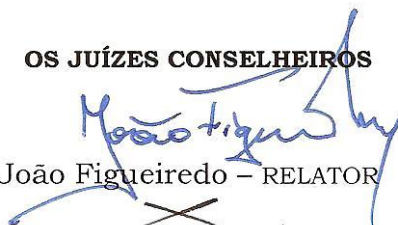
# Tribunal de Contas

---


3. Quanto ao indiciado responsável, António José Soares Zamith Rosas, não aplicar o n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações dadas pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto e 35/2007, de 13 de Agosto;
4. Recomendar à Câmara Municipal de Vila Verde o cumprimento das disposições legais que regem as empreitadas de obras públicas, particularmente o disposto no Código dos Contratos Públicos, anexo ao Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, que recentemente entrou em vigor, e em especial o disposto no seu art. 370.º;
5. Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Vila Verde em 1.668,05 € ao abrigo do estatuído no n.º 1 do art. 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, na redacção introduzida pelo art. 1.º da Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto;
6. Remeter cópia deste Relatório;
  - a) Ao Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Vila Verde, José Manuel Ferreira Fernandes;
  - b) A cada um dos responsáveis identificados no ponto III. 5;
  - c) Ao Excelentíssimo Juiz Conselheiro da 2.ª Secção, responsável pela área das autarquias locais;
7. Remeter o processo ao Ministério Público nos termos do n.º 1 do artigo 57.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Lisboa, 8 de Outubro de 2008

**OS JUÍZES CONSELHEIROS**

  
João Figueiredo – RELATOR

  
António Santos Soares

  
Helena Abreu Lopes



## FICHA TÉCNICA

<b>Equipa Técnica</b>	<b>Categoria</b>	<b>Serviço</b>
<i>Coordenação da Equipa</i> Márcia Vala Helena Santos	Auditora-Coordenadora* Auditora-Chefe	<b>DCPC e DCC</b>
Cristina Gomes Marta	Auditora	<b>DCC</b>

\* À data da elaboração do anteprojecto de Relatório



## Anexo

### MAPA DE INFRACÇÕES FINANCEIRAS

Item	Factos	Normas Violadas	Tipo de responsabilidade	Responsáveis
III.2, III.3.1, III.3.2e III.4	Adjudicação e contratualização por ajuste directo de trabalhos adicionais não qualificáveis como trabalhos a mais, atenta a fundamentação apresentada	Artº 26º e alínea a) do n.º 2 do art.º 48º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março	Sancionatória  alínea b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto	Deliberação camarária de 18.08.2006:  - António José Zamith Soares Rosas