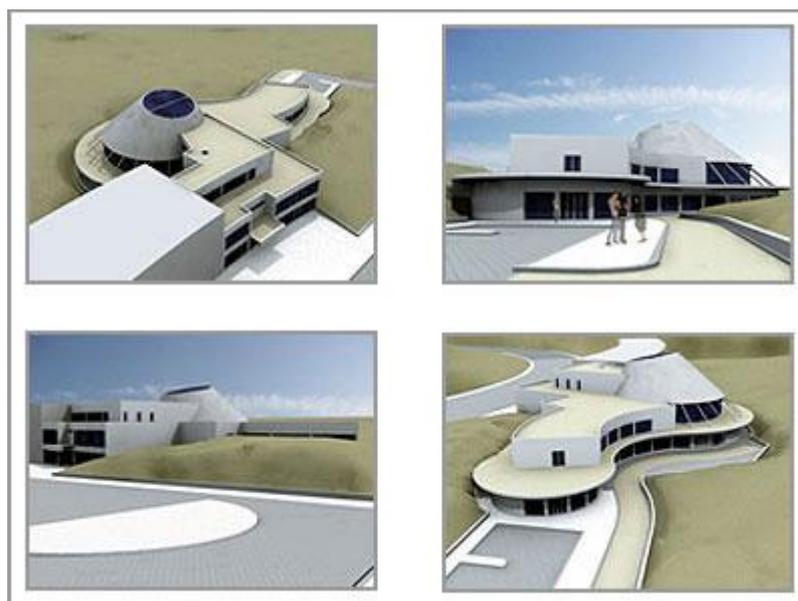


Processo n.º 10/2010 – Audit. 1.ª S

**RELATÓRIO Nº 13/2011**



*ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE À  
CÂMARA MUNICIPAL DO SABUGAL  
NO ÂMBITO DA EMPREITADA DE  
“CONCEPÇÃO/CONSTRUÇÃO DO BALNEÁRIO TERMAL DAS  
TERMAS DO CRÓ”*

Tribunal de Contas  
Lisboa  
2011



## 1. Fundamentos, âmbito e objectivos da acção

A Câmara Municipal do Sabugal (CMS) remeteu ao Tribunal de Contas, para fiscalização prévia, o contrato de empreitada de "Concepção/construção do Balneário Termal das Termas do Cró", celebrado em 30.03.2008, com a empresa "Somague, S.A", pelo valor de 4.466.953,45 euros (s/IVA), o qual foi visado com recomendações em 05.12.2008.<sup>1</sup>

No decurso do ano de 2010 foram celebrados três contratos adicionais ao contrato acima identificado, respectivamente, em 3 de Fevereiro, 21 de Julho e 27 de Outubro, com vista à formalização de "trabalhos a mais" efectuados na empreitada em apreço, no montante total de 518.010,71 €, os quais foram enviados ao Tribunal de Contas para os efeitos do n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC.<sup>2</sup>

Em 13.07.2010, o Plenário da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, ao abrigo do disposto nos artigos 49.º, n.º 1, alínea a) *in fine*, e 77.º, n.º 2, alínea c), daquele diploma legal, determinou a realização de uma auditoria à execução do contrato de empreitada "**Concepção/Construção do Balneário Termal das Termas do Cró**" – **contratos adicionais**.

Os objectivos da presente acção de fiscalização consistiam, essencialmente, em:

- ✚ Verificar a observância dos pressupostos legais subjacentes ao acto adjudicatório que precedeu a formalização dos Adicionais objecto da *Acção*;
- ✚ Averiguar a título preliminar e no quadro da execução do referido contrato (inicial) se a despesa emergente dos Adicionais objecto da *Acção*:
  - \* Excedia o limite fixado no artigo 45.º, n.º 1, do RJEOP<sup>3</sup> (norma de controlo de custos);
  - \* Indiciava, em conjunto com outras despesas resultantes de trabalhos "a mais" a adopção, pela entidade auditada, de uma prática tendente à subtracção aos

<sup>1</sup> Decisão n.º 874/2008 – Dez/1ªS/SDV. "Em procedimentos futuros deve a CMS dar rigoroso cumprimento às seguintes disposições: artigo 67.º, artigo 69.º, n.º 1, alínea c) conjugado com o n.º 3 do artigo 68.º e artigos 70.º, 74.º, 75.º e 107.º, todos do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro."

<sup>2</sup> Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e alterada pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13 de Agosto, e 3-B/2010, de 28 de Abril.

<sup>3</sup> Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, alterado pela Lei n.º 163/99, de 14 de Setembro, Decreto-Lei n.º 159/2000, de 27 de Julho, Decreto-Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro e Decreto-Lei n.º 345/2003, de 7 de Outubro.



# Tribunal de Contas

regimes reguladores dos procedimentos adjudicatórios relativos às empreitadas de obras públicas e da realização de despesas públicas (artigos 53.º do RJEOP e 205.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08 de Junho ou, eventualmente, art.º 19.º, alínea b), do Código dos Contratos Públicos).<sup>4</sup>

## 2. Exercício do direito de contraditório

Após a análise de toda a documentação foi elaborado o Relato de auditoria, notificado, para exercício do direito do contraditório previsto no artigo 13º da LOPTC, na sequência de despacho judicial de 11 de Fevereiro de 2011, aos indiciados responsáveis, António dos Santos Robalo, António Bernardo Morgado Gomes Dionísio, Maria Delfina Gonçalves Marques leal, Joaquim Fernando Ricardo, Luís Manuel Nunes Sanches, Ernesto Cunha, Sandra Isabel Santos Fortuna e Francisco António Simões dos Santos Vaz, sendo o primeiro, o Presidente da Câmara Municipal do Sabugal e os restantes, Vereadores da mesma autarquia, que participaram e votaram as deliberações adjudicatórias consideradas ilegais.

No exercício daquele direito e dentro do prazo fixado, vieram os notificados apresentar as suas alegações, em documento conjunto, recebido na Direcção-Geral do Tribunal de Contas em 14.11.2011, as quais foram tidas em consideração na elaboração do presente Relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

## 3. Caracterização da empreitada e apreciação efectuada no relato de auditoria

### 3.1. 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	
					N.º proc.	Data do visto
Preço Global	4.466.953,45 €	30.07.2008	600 dias	29.03.2010	887/08	05.12.2008

<sup>4</sup> Aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29.01, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 18-A/2008 (publicado no DR, 1.ª S., n.º 62, de 28.03.2008), alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11.09, DL n.º 223/2009, de 11.09, DL n.º 278/2009, de 02.10, Lei n.º 3/2010, de 27.04 e DL n.º 131/2010, de 14.12.



# Tribunal de Contas

O presente contrato de empreitada foi precedido de concurso público, ao abrigo da alínea a) do n.º 2 do art.º 48.º do RJEOP, tendo por objecto, de acordo com o ponto II.1.6 do respectivo anúncio, a:

*"a) Elaboração do projecto e execução da empreitada de construção do Balneário Termal do Cró, incluindo todos os trabalhos associados, movimentos de terras, demolições, estruturas de betão armado, revestimentos, serralharias, carpintarias, infra-estruturas, instalações em edifícios, instalações especiais, equipamentos electromecânicos, equipamentos termais, entre outros.*

*b) Elaboração de projecto e execução de integração paisagística, arranjos exteriores, passeios, estacionamento, vias urbanas, espaços verdes, incluindo todos os trabalhos envolvidos e associados, movimentos de terra, constituição de taludes, muro de contenção, etc.*

*c) Elaboração dos projectos e execução de infra-estruturas e redes de abastecimento de água e saneamento, electricidade e telecomunicações, entre outros."*

## 3.2. Contratos adicionais

N.º	Natureza dos trabalhos	Data da celebração	Data do início de execução	Valor (s/IVA) (2)	Valor acumulado (3) =(1) +(2)	%		Data prevista do termo da empreitada
						Cont. Inicial	Acumul.	
1.º	Trabalhos "a mais"	03.02.2010	04.12.2009 <sup>5</sup>	<b>382.584,68 €</b> <sup>6</sup>	4.849.538,13	8,56	108,56	
2.º	Trabalhos "a mais" e a menos	21.07.2010	05.05.2010 <sup>8</sup>	<b>119.446,03 €</b> <b>-16.828,69 €</b>	4.952.155,47	2,30	110,86	*7
3.º	Trabalhos "a mais"	27.10.2010	24.09.2010 <sup>9</sup>	<b>15.980,00 €</b> <sup>10</sup>	4.968.135,47	0,36	111,22	

<sup>5</sup> Cfr. Informação DO/214-T/2010, de 28.09.2010, remetida em anexo ao ofício n.º 3432/2010, de 04.10, subscrita pelo Chefe da Divisão de Obras Municipais, Eng.º Afonso Pina Tavares.

<sup>6</sup> Valor resultante da compensação efectuada pela autarquia, entre trabalhos "a mais" no valor de 394.414,66 euros e trabalhos a menos de 11.829,98 euros, a qual se considera aceitável, uma vez que existe um nexo de causalidade entre eles.

<sup>7</sup> Através de e-mail recebido em 07.12.2010, o Município refere que os trabalhos referentes ao 3.º adicional "(...) estão a decorrer com o resto da obra, ainda não concluída".

<sup>8</sup> Cfr. Informação identificada na nota n.º 5.

<sup>9</sup> Cfr. o e-mail recebido em 07.12.2010.

<sup>10</sup> Em simultâneo com a formalização deste adicional foi apurada a quantia de menos 381,99 euros, relativa a acertos nos preços unitários dos Artigos 18.2, 18.3 e 18.4 – execução de letreiros exteriores e respectiva iluminação, como se vê do mapa de trabalhos a mais e a menos, relativos a toda a empreitada, remetido em anexo ao ofício n.º 3432, de 04.10.2010.



# Tribunal de Contas

---

Na sequência dos esclarecimentos e documentação remetida pela autarquia, apurou-se o seguinte: <sup>11/12</sup>

- \* Os trabalhos estiveram suspensos entre a data de consignação (30.07.2008) e a aprovação do projecto de arquitectura (29.12.2008), tendo sido retomados em 05.01.2009;
- \* **Em 07.12.2010** (última informação prestada pela autarquia) **a empreitada ainda não se encontrava concluída**. Quanto a esta questão importa referir que nos documentos relativos ao projecto final de arquitectura **previa-se a conclusão da empreitada para 28.05.2010**, correspondendo a 507 dias de execução. No entanto, da documentação enviada pelo município, aquando da remessa dos contratos adicionais, **o termo da empreitada foi sucessivamente alterado para 28.06.2010 e 14.07.2010**.
- \* *"O custo final será: 4.968.517,34 € (4.466.953,34 € +530.222,67 € de trabalhos a mais; menos 28.658,67 € de trabalhos a menos, mais revisões de preços, ao que acresce IVA à taxa legal em vigor) "*.<sup>13</sup>

De salientar, porém, que o montante do contrato inicial é de 4.466.953,45 euros, pelo que se considera existir um pequeno lapso no valor atrás referido.

Acresce que foi indicado como valor dos trabalhos "a mais" o montante de 530.222,67 euros, não se tendo, assim, tomado em consideração o valor negativo dos acertos dos preços unitários, ocorridos aquando do 3.º adicional, no valor de 381,99 euros. Nesta conformidade, o valor global dos trabalhos adicionais é de 529.840,68 euros.

Assim, considerando os elementos fornecidos pela CMS, concluiu-se que, o valor total da empreitada ascendeu, a 4.968.135,46 €, discriminado da seguinte forma:<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Vide Informação identificada na nota n.º 5.

<sup>12</sup> Vide e-mail identificado na nota n.º 7.

<sup>13</sup> De acordo com a informação prestada mediante o e-mail recebido em 07.12.2010.

<sup>14</sup> O qual não foi contestado pelos responsáveis no exercício do direito de contraditório.



Descrição	Valores
Contrato Inicial	4.466.953,45
Valor dos trabalhos "a mais"	529.840,68
Valor dos trabalhos a menos	-28.658,67
<b>Valor final do contrato</b>	<b>4.968.135,46</b>

### 3.3. Objecto dos contratos adicionais e apreciação dos fundamentos invocados para justificar a respectiva celebração

PRIMEIRO ADICIONAL (382.584,68 €)	SEGUNDO ADICIONAL <sup>15</sup> (119.446,03 €)	TERCEIRO ADICIONAL (15.980,00 €)
<ul style="list-style-type: none"><li>❖ Alteração da localização da piscina de reabilitação para a zona lateral do edifício, onde se localizam os restantes tratamentos, que obriga à execução de mais um acesso vertical (elevador) e uma nova zona técnica abaixo do nível desta piscina (em cave).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>❖ Instalação de um posto de transformação privado (no interior do edifício) e o respectivo abastecimento em média tensão, sendo deduzidos os trabalhos correspondentes de baixa tensão previstos</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>❖ Alteração do projecto de som (alteração de equipamento com vista a uma maior autonomia em termos de som ambiente).</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>❖ Execução de um corredor de marcha de água fria, próximo da piscina de tratamento.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>❖ Acessibilidade ao terraço no piso 2, que não se encontrava inicialmente acessível, de forma a que os utilizadores do ginásio usufruam do mesmo</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>❖ Execução de letreiro exterior e respectiva iluminação.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>❖ Instalação de painéis solares para aquecimento de águas sanitárias e pré instalação para aquecimento de água da piscina lúdica.<sup>16</sup></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>❖ Recobrimento da pala ao nível do piso 1 com brita para protecção e acabamento final mais perfeito e agradável aos utilizadores das zonas de tratamento e piscina lúdica</li></ul>	
<ul style="list-style-type: none"><li>❖ Alteração da tela de cobertura da cúpula para tela de PVC.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>❖ Criação de um patamar central que facilite o acesso, drenagem nas zonas de escorrências e aplicação de meia cana em betão na base do talude com ligação à rede de drenagem pluvial.</li></ul>	
<ul style="list-style-type: none"><li>❖ Controlo de acessos para melhor optimização de recursos na exploração.</li></ul>		

A CMS fundamentou todos os trabalhos efectuados ao abrigo do artigo 26º, do RJEOP, invocando que os trabalhos abrangidos pelos 1º e 2º adicionais "(...) não poderiam ser tecnicamente separados do contrato inicial tornando-se estritamente necessários para um correcto acabamento da obra (...)".

<sup>15</sup> Neste adicional está incluída a quantia de 16.828,69 €, referentes a trabalhos contratuais não executados na empreitada. Embora, se tenha considerado admissível a compensação de parte do valor desses trabalhos com outros, inicialmente não previstos mas da mesma espécie, relativamente aos equipamentos previstos para a zona de tratamento das vias respiratórias, no montante de 8.422,09 €, não tendo os mesmos sido instalados e não sendo possível a sua compensação, foi o respectivo valor deduzido ao valor inicial da empreitada que, desta forma passou de 4.466.953,45 € para 4.458.531,36 € (e o acréscimo de custos final passou para 11,43%). Por seu turno, atendendo à compensação entre trabalhos a mais e trabalhos a menos admitida no âmbito deste adicional (8.406,60 €) o respectivo valor final fixado para efeitos da análise efectuada em sede de relato foi de 111.039,43 € (2,49% do valor inicial).

<sup>16</sup> No âmbito dos quais se verificou a compensação entre trabalhos "a mais" relativos ao aquecimento central, 46.853,47 euros, e os relativos às UPS e controlo de acessos, 11.829,98 euros.



# Tribunal de Contas

---

Quanto ao **3.º adicional**, os trabalhos contratualizados foram justificados, uns como um modo de melhorar a distribuição de som, outros respeitantes à instalação de um Lettering em Aço Corten com os dizeres “*Balneário Termal do Cró*” e outros, ainda, com vista a obter uma iluminação apropriada para a melhor visualização do referido letreiro durante a noite.

A norma legal invocada pela autarquia, sob a epígrafe “Execução de trabalhos a mais”, previa vários requisitos de cuja verificação cumulativa dependia em cada situação concreta a qualificação dos trabalhos realizados como “trabalhos a mais”. Assim, nos termos do artigo 26º, nº 1, do RJEOP, era necessário que os trabalhos efectuados se destinassem à realização da mesma empreitada, resultassem de circunstâncias imprevistas e não pudessem ser técnica ou economicamente separados do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra ou, ainda que separáveis da execução do contrato fossem estritamente necessários ao seu acabamento.

Sobre o que se deve entender por circunstância imprevista, existe vasta jurisprudência deste Tribunal, de acordo com a qual, *circunstância imprevista* tem sido interpretada, como “*circunstância inesperada, inopinada*”, como “*toda a circunstância que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor não podia nem devia ter previsto*”, como se menciona entre outros, nos Acórdãos n.ºs 22/2006, de 21 de Março - 1ª S-PL e 14/2006, de 21 de Fevereiro – 1.ª S-PL.

Analisados os trabalhos constantes dos contratos adicionais à luz desta jurisprudência, concluiu-se que o projecto inicial tinha sido revisto, após a adjudicação, “(...) *tendo o seu conteúdo programático sido alterado substancialmente.*”<sup>17</sup>

Desta forma, **foi alterado o Lay-out inicial, aumentada a área de construção**, bem como aprovados trabalhos “(...) *no sentido de melhorar a utilização deste equipamento por parte dos futuros utilizadores*”<sup>18</sup>, substituição do gerador previsto inicialmente por novas UPS’s, com vista a reduções de custos e optimização da distribuição de som.

---

<sup>17</sup> Cfr a Informação DO/214-T/2010, de 28.09.2010, remetida em anexo ao ofício n.º 3432/2010, de 04.10, subscrita pelo Chefe da Divisão de Obras Municipais, Eng.º Afonso Pina Tavares.

<sup>18</sup> Cfr a Informação identificada na nota precedente.



# Tribunal de Contas

---

Mais concretamente:

## **a) 1.º Contrato Adicional**

Os trabalhos objecto deste contrato adicional decorreram de alterações ao projecto inicial, sugeridas pelo Director Clínico das Termas, nomeadamente, ao Lay-out. Foram, ainda, efectuadas, já no decorrer da obra, melhorias solicitadas pela CMS, como era o caso da instalação de painéis solares e execução do controlo de acessos, bem como todos os trabalhos complementares.

Em consequência destas alterações, a área de construção sofreu um aumento de 62,89 m<sup>2</sup>, nomeadamente no topo norte do edifício.

Ora, apesar de a CMS ter referido que estes trabalhos "*(...) não poderiam ser tecnicamente separados do contrato inicial tornando-se estritamente necessários para um correcto acabamento da obra (...)*", considerou-se que os mesmos, no valor de **382.584,68 euros**, não decorreram da ocorrência, no decurso da execução da obra, de circunstâncias imprevistas, antes consubstanciaram melhorias ao projecto, as quais **não eram passíveis de enquadramento no normativo legal invocado, art.º 26.º do RJEOP**.

## **b) 2.º Contrato Adicional**

No tocante aos trabalhos constantes do 2.º adicional, estes reportavam-se, igualmente, a alterações propostas:

- ✚ pelo Director Clínico (não instalação dos equipamentos previstos para a zona de tratamento de vias respiratórias – ORL),
- ✚ pelo dono da obra (transformação do terraço no piso 2 tornando-o acessível, recobrimento da pala ao nível do piso 1 "*(...) com acabamento final mais perfeito e agradável aos utilizadores, manutenção do talude posterior ao nível da drenagem*" e
- ✚ pela EDP da Guarda (Instalação de um posto de transformação privado e o respectivo abastecimento de média tensão).

Tratando-se, também aqui, de melhorias introduzidas ao projecto, não resultando de circunstâncias imprevistas, concluiu-se que os trabalhos assim contratualizados, no



# Tribunal de Contas

---

montante de **111.039,43 euros também não se enquadravam no normativo legal invocado, art.º 26.º RJEOP.**

*c) 3.º Contrato Adicional*

O objecto deste adicional reportava-se à execução de trabalhos não previstos na empreitada inicial, nomeadamente a execução de *Lettering* e a alteração do projecto de som (alteração de equipamento com vista a uma maior autonomia em termos de som ambiente).

Também neste caso, os trabalhos adicionais respeitavam a melhorias introduzidas no decorrer da empreitada, no montante de **15.980,00 euros**, não resultando de circunstâncias imprevistas e, como tal, **não reunindo um dos requisitos previstos no art.º 26.º do RJEOP.**

*d) Em síntese:*

Concluiu-se então em sede de Relato que se estava perante a execução de um projecto que no decurso da empreitada foi sofrendo alterações, por vontade do dono da obra, de forma a melhorar as possibilidades do equipamento a disponibilizar ao público, mas que na sua génese não teve qualquer acontecimento inesperado ou inopinado.

Assim, considerou-se que todos os trabalhos adicionais no valor global de **509.604,11 euros<sup>19</sup> desrespeitaram** o disposto no art.º 26.º do RJEOP.

Neste contexto, a sua adjudicação deveria ter sido precedida do procedimento que, em função do respectivo valor e de acordo com a legislação em vigor à data, fosse exigível.

Ora, tendo em conta o valor global dos trabalhos adicionais 509.604,11 euros, a contratação sub júdice, atentas as datas em que ocorreu a respectiva adjudicação, 04.12.2009, 05.05.2010 e 24.09.2010, devia ter sido precedido de concurso público ou limitado por prévia qualificação, nos termos do disposto na alínea b) do art.º 19.º do CCP.

---

<sup>19</sup> Valor somado dos trabalhos ilegais dos três adicionais (€ 382.584,68 + € 111.039,43 + € 15.980,00).



## 4. Autorização dos adicionais e identificação dos eventuais responsáveis

Os trabalhos adicionais que constituem o objecto dos contratos em apreço foram aprovados em reuniões da CMS, de 04.12.2009, 05.05.2010<sup>20</sup> e 24.09.2010, respectivamente, conforme consta do quadro seguinte:

Presenças	Adicionais <sup>21</sup>		
	1	2	3
António dos Santos Robalo	✓	✓	✓
António Bernardo Morgado Gomes Dionísio	✓	✓	-
Maria Delfina Gonçalves Marques Leal	✓	✓	✓
Joaquim Fernando Ricardo	✓	✓	✓
Luís Manuel Nunes Sanches	✓	✓	><
Ernesto Cunha	✓	✓	✓
Sandra Isabel Santos Fortuna	✓	✓	><
Francisco António Simões dos Santos Vaz	-	-	><

Fonte: Actas camarárias    Legenda: ✓ -Voto a favor; >< - Abstenção; (-) - Não presente

## 5. Alegações apresentadas em sede de contraditório e respectiva apreciação

No exercício do direito de contraditório, previsto no artigo 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, os supra identificados responsáveis justificaram o seu comportamento, com as razões constantes do ofício da CMS datado de 10 de Março de 2011, que seguidamente se transcreve parcialmente:

"(...)

*Reconhece **agora** a Câmara que **nem todos** os trabalhos resultaram de **circunstâncias imprevistas** (imprevisibilidade), núcleo decisivo da previsão normativa do artigo 26º, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.*

<sup>20</sup> Posteriormente, na reunião de Câmara de 30.06.2010, foi individualizado o montante de trabalhos a mais e dos trabalhos a menos, não estando aqui presente a Vereadora Maria Delfina Gonçalves Marques Leal.

<sup>21</sup> A participação e o voto favorável em cada uma das deliberações camarárias em que foram adjudicados os trabalhos adicionais são susceptíveis de determinar a prática de uma infracção financeira. Salienta-se que a abstenção, nos termos do n.º 3 do art.º 93.º da Lei n.º 169/99, de 18.09, republicada em anexo à Lei n.º 5-A/2002, de 11.01, não isenta o votante de responsabilidade que, eventualmente, resulte da deliberação tomada.



No entanto, aprovou-os na convicção de que, **evitar a diluição de responsabilidade**, seria a melhor forma de acautelar o interesse público, considerando que:

- Os trabalhos a mais, não podiam, na sua generalidade, ter sido dissociados da empreitada, dado serem interdependentes;
- Desenvolverem-se quer no interior quer no exterior da obra, mas com ligação física à obra inicial o que desaconselhava a sua separação e como tal a abertura de novo procedimento;
- O facto de, ao haver mais de um adjudicatário na obra, poderem, em caso de incumprimento das obrigações contratuais e/ou deficiências na execução da obra, vir a surgir conflitos na assunção das respectivas responsabilidades, passando-se a um "jogo de empurra", que ninguém deseja, e que levaria algum tempo a sanar, com todos os inconvenientes daí resultantes.

E foi isto que a Câmara, ao autorizar a execução destes trabalhos, pretendeu acautelar".

Alegam ainda os indiciados responsáveis que:

" (...)

Importa averiguar se o executivo actuou com **dolo, negligência ou erro desculpável**, ou seja, se foram diligentes e actuaram com o cuidado a que estavam obrigados.

Ao preceder as suas deliberações de informações técnicas, o executivo camarário tentou informar-se e esclarecer-se da legalidade do procedimento escolhido, ou seja, actuou com o zelo a que estava obrigado. É exigível que os membros do executivo camarário tenham que saber toda a legislação em vigor. Considera-se conveniente, mas tem que se admitir que é excessivo.

O executivo camarário quando aprovou a execução dos trabalhos a mais não tinha consciência da ilicitude, ou seja, actuou com erro sobre a licitude, erro



# Tribunal de Contas

---

*este desculpável. Os membros do executivo camarário ao deliberarem os trabalhos a mais supuseram que estavam a agir no exercício de um direito que, erradamente, julgavam existir”.*

Apreciando o que vem alegado, de salientar que os indiciados responsáveis não invocam quaisquer factos susceptíveis de contradizer as conclusões anteriormente formuladas em sede de relato acerca da legalidade da contratação dos adicionais em apreço, alegando apenas que actuaram de boa-fé, com o zelo e diligência exigíveis e com o intuito de evitar que, caso houvesse mais do que um empreiteiro a intervir na obra, cada um deles se tentasse eximir às responsabilidades decorrentes do incumprimento das obrigações contratuais e/ou da deficiente execução da obra, remetendo para o(s) restante(s).

Referem ainda como “prova” do zelo da sua actuação que, fizeram preceder as deliberações camarárias nas quais aprovaram os trabalhos constantes dos adicionais, de informações técnicas, com o objectivo de se inteirarem da legalidade do procedimento escolhido.

Relativamente a este argumentário, remete-se para a jurisprudência constante das Sentenças da 3ª Secção deste Tribunal nºs 03/2007, 11/2007, 3/2010 e 5/2010, todas disponíveis na página do Tribunal de Contas existente na Internet, nas quais se refere que o dever de cuidado que se deve razoavelmente esperar de um autarca, ou executivo camarário na prossecução do interesse público não é compatível com uma conduta que em concreto se baste com a mera adesão às informações e pareceres dos serviços. Ou seja, *«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.»*

De resto, são os próprios respondentes que acabam por vir reconhecer e confirmar que efectivamente, “nem todos” os trabalhos constantes dos adicionais resultaram de circunstâncias imprevistas, faltando-lhes, portanto, um requisito fundamental para que pudessem ser legalmente qualificados como trabalhos a mais.



## 6. Responsabilidade financeira

- Resulta do exposto que os contratos adicionais em apreço foram celebrados com violação do disposto no artigo 26º do RJEOP e, conseqüentemente, com preterição do procedimento legal adequado em função do seu valor global e, como tal, com preterição também do artigo 19.º, alínea b) do CCP, ilegalidades susceptíveis de fazer incorrer os seus autores em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65º, nº1, alínea b), da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, na redacção da Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto (vide Anexo ao Relatório).
- A responsabilidade financeira decorrente das ilegalidades atrás mencionadas deverá ser efectivada através de processo de julgamento de responsabilidade financeira nos termos dos artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2 e 89.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC.
- As infracções assinaladas são sancionáveis com multa, cada uma delas num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados nos nºs 2 a 4 do artigo 65º daquele diploma.
- Nos termos das disposições citadas, a multa a aplicar a cada um dos responsáveis tem como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC (1.530,00 €) e como limite máximo o montante correspondente a 150 UC (15.300,00).<sup>22</sup>
- Não foi encontrado qualquer registo de recomendação e/ou censura enquadráveis, respectivamente, nas alíneas b) e c) do nº 8 do artigo 65º da citada Lei nº 98/97, em relação à entidade ou aos indiciados responsáveis.

## 7. Parecer do Ministério Público

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, nos termos do nº 4 do artigo 29º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, emitiu aquele magistrado, em 31 de Maio de 2011, parecer, no qual se concluí que: *«(...) o presente projecto de Relatório se encontra em condições de poder ser aprovado, tal como se encontra formulado,*

---

<sup>22</sup> O valor da UC no triénio de 2007/2009 era de 96 € até 20 de Abril de 2009, data a partir da qual passou a ser de 102 €, por efeito da entrada em vigor do Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei nº 34/2008, de 26 de Fevereiro.



# Tribunal de Contas

*propondo-se a relevação da responsabilidade relativa do vereador Francisco António Simões dos Santos Vaz.»*

## 8. Conclusões

- a) Os trabalhos que constituem o objecto dos 1.º, 2.º e 3.º contratos adicionais à empreitada “*Concepção/construção do Balneário Termal das Termas do Cró*”, assim como a fundamentação que foi apresentada para a sua execução não **permitem considerar que** os mesmos, no montante de **382.584,68 euros, 111.039,43 euros e 15.980,00 euros** (sem IVA), **sejam legalmente trabalhos a mais**, porquanto para tal seria necessário que decorressem de “circunstâncias imprevistas” e reunissem os demais requisitos previstos no n.º 1 do artigo 26.º do RJEOP, facto que, conforme decorre do exposto no presente Relato, não se verifica;
- b) Atento o valor global dos trabalhos que se consideram ilegais, **509.604,11 euros**, assim como as datas em que foram adjudicados, conclui-se que a sua contratualização deveria ter sido precedida de concurso público ou limitado por prévia qualificação, nos termos da alínea b) do artigo 19.º do CCP;
- c) Os responsáveis pela autorização/adjudicação dos trabalhos em apreço encontram-se identificados no ponto 4 do presente Relatório;
- d) A actuação dos referidos responsáveis é susceptível de constituir infracções geradoras de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) – segmento autorização da despesa – do n.º 1 do art.º 65 da LOPTC, a efectivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira [art.ºs 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, alínea a), todos da LOPTC];
- e) Deve contudo destacar-se a pouco relevante intervenção do Vereador Francisco António Simões dos Santos Vaz, nos procedimentos de aprovação dos contratos adicionais.



## 9. Decisão

Os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção, nos termos do art.º 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:

- a)** Aprovar o presente Relatório que evidencia ilegalidades na execução do contrato em análise e identifica os responsáveis no ponto 4, relevando-se as responsabilidades do Vereador Francisco António Simões dos Santos Vaz, ao abrigo do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC;
- b)** Recomendar à Câmara Municipal do Sabugal:
  - Rigor na elaboração e controlo dos projectos de execução de obras públicas, conforme impõe o n.º 1 do art.º 43.º do CCP, atendendo, particularmente ao disposto nos n.ºs 4 e 5 do mesmo art.º 43.º, conjugado com o disposto na Portaria n.º 710-H/2008, de 29 de Julho;
  - Cumprimento dos condicionalismos legais, designadamente no que respeita à admissibilidade de trabalhos a mais no quadro legislativo vigente – art.º 370.º e seguintes do CCP.
- c)** Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal do Sabugal em € 1.716,40, ao abrigo do estatuído no n.º 1 do art.º 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31.05, na redacção introduzida pelo art.º 1.º da Lei n.º 139/99, de 28.08;
- d)** Remeter cópia do Relatório:
  - Ao Presidente da Câmara Municipal do Sabugal, António dos Santos Robalo;
  - Aos restantes responsáveis a quem foi notificado o relato, António Bernardo Morgado Gomes Dionísio, Maria Delfina Gonçalves Marques leal, Joaquim Fernando Ricardo, Luís Manuel Nunes Sanches, Ernesto Cunha, Sandra Isabel Santos Fortuna e Francisco António Simões dos Santos Vaz;
  - Ao Juiz Conselheiro da 2.ª Secção responsável pela área das Autarquias Locais;



# Tribunal de Contas

---

- e) Remeter o processo ao Ministério Público nos termos dos artigos 57.º, n.º 1 e 77º, n.º 2, alínea d), da Lei n.º 98/97, de 26.08;
- f) Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 20 de Setembro de 2011

**OS JUÍZES CONSELHEIROS**

João Figueiredo – Relator

Alberto Brás

Helena Abreu Lopes



**ANEXO**

**QUADRO DE INFRAÇÕES EVENTUALMENTE GERADORAS DE RESPONSABILIDADE  
FINANCEIRA**

<b>ITEM DO RELATÓRIO</b>	<b>FACTOS</b>	<b>NORMAS VIOLADAS</b>	<b>TIPO DE RESPONSABIL.</b>	<b>RESPONSÁVEIS</b>
Pontos 3, 5 e 6	Adjudicação e contratualização por ajuste directo de 3 contratos adicionais cujo objecto corresponde a trabalhos não qualificáveis como <b>trabalhos a mais, pelo que se preteriu, atento o respectivo valor, o concurso público ou limitado por prévia qualificação</b>	Art.ºs 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março e 19º, al. b), do CCP	<b>Sancionatória</b> Artigo 65º, nº 1, al. b), da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto	<ul style="list-style-type: none"><li>✚ <b>1.º adicional:</b> deliberação da CMS <b>04.12.2009;</b></li><li>✚ <b>2.º adicional:</b> deliberação da CMS <b>05.05.2010;</b></li><li>✚ <b>3.º adicional:</b> deliberação da CMS <b>24.09.2010</b></li></ul> Os responsáveis participaram nas deliberações conforme o disposto no ponto 4 do presente Relatório <ul style="list-style-type: none"><li>✚ António dos Santos Robalo;</li><li>✚ António Bernardo Morgado Gomes Dionísio;</li><li>✚ Maria Delfina Gonçalves Marques Leal;</li><li>✚ Joaquim Fernando Ricardo;</li><li>✚ Luís Manuel Nunes Sanches;</li><li>✚ Ernesto Cunha;</li><li>✚ Sandra Isabel Santos Fortuna.</li></ul>



## Ficha Técnica

<b>Equipa Técnica</b>	<b>Categoria</b>	<b>Serviço</b>
<b>Coordenação da Equipa</b> <i>Ana Luísa Nunes</i> <i>Helena Santos</i>	<i>Auditora-Coordenadora</i> <i>Auditora-Chefe</i>	<b>DCPC</b> <b>DCC</b>
<i>Marília Lindo Madeira</i> <i>Célia Prego Alves</i> <i>Cristina Marta</i> (Participou apenas na fase de elaboração do relatório)	<i>Técnica Verificadora Superior (Eng.ª Civil)</i> <i>Técnica Verificadora Superior</i> <i>Auditora</i>	<b>DCC</b>