



ACÓRDÃO N.º 10/2009 - 03.Mar.2009 - 1ª S/PL

(Processo n.º 1356/08)

DESCRITORES: Alteração do Resultado Financeiro por Ilegalidade / Anulabilidade / Competência / Empreitada de Obras Públicas / Entidade Competente / Minuta / Restrição de Concorrência / Visto com Recomendações

SUMÁRIO:

1. As minutas dos contratos estão sujeitas à aprovação da entidade competente para autorizar a respectiva despesa (cfr. art. 116.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março).
2. Atento o valor do contrato de empreitada, 1.920.438,78 €, a competência para autorizar a respectiva despesa é da câmara municipal, não delegável no seu Presidente, nos termos dos arts. 18.º, n.º 1, al. b) e 29.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, aplicáveis às empreitadas de obras públicas, *ex vi* do art.º 4.º, n.º 1, al. b) do mesmo diploma legal.
3. Assim, a aprovação pelo Presidente da Câmara da minuta do contrato é um acto administrativo eivado do vício de incompetência, e, por isso, anulável nos termos dos arts. 35.º, n.º 1, *a contrario*, e 135.º do Código do Procedimento Administrativo.
4. A violação do disposto no art.º 116.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março disposição legal citada é susceptível de restringir o universo concorrencial e, conseqüentemente, susceptível de alterar o resultado financeiro do contrato, o que constitui fundamento da recusa de visto nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. c) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
5. Não estando demonstrada a existência de uma efectiva alteração do resultado financeiro do contrato e não constando dos autos que a entidade adjudicante tenha sido objecto de recomendação anterior relativa ao



Tribunal de Contas

normativo em causa, mostra-se justificado o uso da faculdade prevista no n.º 4 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Conselheiro Relator: António M. Santos Soares



ACORDÃO N° 10 /09 – 03.MAR.09 – 1ªS/PL

Processo n° 1356/08

Acordam os Juízes da 1ª Secção do Tribunal de Contas, em Subsecção:

I – RELATÓRIO

A **Câmara Municipal de Matosinhos** remeteu, para fiscalização prévia, o contrato de empreitada celebrado em 19 de Setembro de 2008, entre o **Município de Matosinhos** e a empresa “**NORASIL – Sociedade de Construção Civil, SA**” pelo valor de 1.920.438,78 €, ¹acrescido de IVA, tendo por objecto a “Ampliação da Piscina Municipal de Matosinhos”.

II – MATÉRIA DE FACTO

Para além do referido acima, relevam para a decisão os seguintes factos, que se dão como assentes:

A) O contrato em apreço foi precedido de concurso público cujo aviso de abertura foi publicado no *Diário da República*, II Série, de 15 de Abril

¹ Este valor resulta da rectificação do valor inicial do contrato, efectuada por averbamento ao contrato, datado de 16-02-2009, em função de, ao valor inicial, ter sido subtraído o montante de 7.670,35 €, correspondente ao valor do subcapítulo 5 – Instalações eléctricas, e que estava duplicado (vide fols. 227 dos autos).



Tribunal de Contas

de 2008, e nas publicações a que se refere o nº1 do artigo 52º do DL nº 59/99, de 2 de Março;

- B)** Ao concurso apresentaram-se 7 concorrentes, tendo sido excluído um, na fase de qualificação;
- C)** O prazo de execução da obra é de 12 meses, a contar da data da consignação da obra;
- D)** A consignação da obra ocorreu em 24 de Setembro de 2008;
- E)** A empreitada é em regime de preço global;
- F)** O critério de adjudicação, constante do ponto 21 do Programa de Concurso, é o da proposta economicamente mais vantajosa, e contempla a ponderação dos seguintes factores e subfactores:
 - 1 – Preço – 50%;
 - 2 – Valia técnica da proposta – 50%
 - a) Lista de preços unitários – 50%
 - b) Interligação entre os planos de trabalhos, mão-de-obra e de equipamento – 20%
 - c) Memória justificativa e descritiva – 25%
 - d) Restantes documentos solicitados – 5%.
- G)** A Câmara Municipal de Matosinhos, por deliberação de 1 de Setembro de 2008, adjudicou a presente empreitada;
- H)** A minuta do contrato foi aprovada por despacho do Presidente da Câmara Municipal de Matosinhos, de 18 de Setembro de 2008;
- I)** No processo nº 1477/08, deste Tribunal, relativo à fiscalização prévia de um outro contrato de empreitada, remetido pelo Município de Matosinhos, onde igualmente se verificava que a minuta do contrato havia sido aprovada por despacho do presidente da câmara municipal, foi questionada a Autarquia para que providenciasse pela ratificação da aprovação da minuta do contrato, pela Câmara Municipal, atento o teor do artigo 116º, do DL nº 59/99 de 2 de Março, tendo sucedido que a referida Autarquia não procedeu a tal ratificação, e remeteu cópia



Tribunal de Contas

autenticada do Edital nº 599/2005, de 8-11-2005, ² onde se torna público que a Câmara Municipal de Matosinhos, na reunião havida em 07-11-2005, delegou no seu Presidente, ao abrigo do disposto no artigo 65º, nº1, da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro, várias competências previstas no artigo 64º, do mesmo diploma legal, ³ e aí indicadas;

J) No âmbito do processo referido na alínea anterior, e por *FAX* enviado a este Tribunal, em 20-02-2009, a Câmara Municipal de Matosinhos veio informar que “... *a delegação de competência no Presidente da Câmara para aprovar minutas de contratos relativos a processos, cuja autorização de despesa compete à Câmara Municipal, se enquadra na previsão legal do art.64º, nº7, al. d) da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro, na actual redacção*”.

III – O DIREITO

1. Suscita-se, no presente processo, a questão da (in) **competência do Presidente da Câmara Municipal de Matosinhos, para aprovar a minuta do contrato**, que veio a celebrar com o consórcio acima indicado.

2. Sobre a aprovação da minuta dos contratos, dispõe o artigo 116º, do DL nº 59/99, de 2 de Março, o seguinte:

Artigo 116º
Aprovação da minuta

As minutas dos contratos estão sujeitas à aprovação da entidade competente para autorizar a respectiva despesa, nos termos legais.

Para ajuizar da competência para autorizar a despesa com o contrato de empreitada, ora submetido à fiscalização prévia deste Tribunal, importa atentar

² O Edital nº 599/2005 foi remetido, a este Tribunal, pela Câmara Municipal de Matosinhos, através do ofício 694, de 16-02-2009.

³ Na redacção dada pela Lei nº 5-A/2002, de 11 de Janeiro.



Tribunal de Contas

no que dispõem os artigos 4º, nº1, al. b), 18º, nº1, al. b) e 29º, nº2, do DL nº 197/99 de 8 de Junho.

Ora, dispõem estes normativos o seguinte:

Artigo 4º

Extensão do âmbito material

1 – São aplicáveis às empreitadas de obras públicas, com as necessárias adaptações e em tudo o que não contrarie o regime do respectivo contrato administrativo:

- a)
- b) Às entidades referidas no artigo 2º do presente diploma, ⁴ os artigos 17º, **18º**, 21º, 22º, 27º a **29º**, 60º e 63º.

Artigo 18º

Competência para autorizar despesas no âmbito das autarquias locais

1 – São competentes para autorizar despesas, com locação de bens e Serviços, as seguintes entidades:

- a) Até 30.000 contos, ⁵ os presidentes de câmara e os conselhos de administração dos serviços municipalizados;
- b) Sem limite, as câmaras municipais, as juntas de freguesia, o conselho de administração das associações de autarquias locais e o órgão executivo de entidades equiparadas a autarquias locais.

2 -

Artigo 29º

Autarquias locais

- 1-
- 2- As competências atribuídas pelo presente diploma às câmaras municipais, às juntas de freguesia e aos conselhos de administração dos serviços municipalizados, podem ser delegadas nos seus presidentes até 150.000 contos, 20.000 contos e 50.000 contos, respectivamente. ⁶

Assim, no caso vertente, e atento o valor do contrato de empreitada remetido para fiscalização prévia do Tribunal de Contas (€ 1.920.438,78), a competência para autorizar a respectiva despesa, pertence à Câmara Municipal

⁴ Onde, na sua alínea d), se incluem as Autarquias Locais.

⁵ Correspondentes a 149.639,36 €.

⁶ Correspondentes a, respectivamente, 748.196,84 €, a 99.759,58 € e a 249.398,94 €.



Tribunal de Contas

de Matosinhos, nos termos dos referidos artigos 18º, nº1, al. b) e 29º, nº2, do DL nº 197/99 de 8 de Junho, aplicáveis às empreitadas de obras públicas, *ex vi* do artigo 4º, nº1, al. b), do mesmo diploma legal.

E isto porque, face ao estipulado no nº2, do mencionado artigo 29º, bem como ao valor do contrato, a competência atribuída à Câmara Municipal de Matosinhos, não é delegável no seu Presidente.

Deste modo, o despacho do Presidente da Câmara Municipal de Matosinhos, de 18 de Setembro de 2008, que aprovou a minuta de contrato, é um acto administrativo eivado do vício de incompetência, e, por isso, *anulável*, nos termos dos artigos 35º, nº1, *a contrario*, e 135º do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

3. No processo nº 1477/08 referido na alínea I) do probatório, e a propósito de questão semelhante à que se coloca nestes autos, o Município de Matosinhos foi questionado para que diligenciasse pela ratificação da aprovação da minuta, pela câmara municipal, tendo vindo a remeter a este Tribunal, um Edital – com o nº 599/2005, datado de 8 de Novembro de 2005 – no qual se faz pública a delegação de várias competências, no Presidente da Câmara, ao abrigo do disposto no artigo 65º, nº1 da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro.

Para além disso, veio informar que a delegação de competência, no Presidente da Câmara, para a aprovação de minutas de contratos relativos a processos, cuja autorização de despesa compete à Câmara Municipal, se enquadrava no artigo 64º, nº7, al. d) da citada Lei nº 169/99, na actual redacção.

Também, para o caso que nos ocupa, não tem qualquer razão de ser essa argumentação produzida pelo Município de Matosinhos.

Por um lado, o artigo 64º, nº7, al. d) da Lei nº 169/99, é uma norma residual, que inclui nas competências da câmara municipal, o exercício das demais competências legalmente conferidas, com vista ao prosseguimento normal das atribuições do município.

Por outro lado, a Lei nº 169/99 de 18 de Setembro – diploma que estabelece o Quadro de Competências e o Regime Jurídico de Funcionamento dos Órgãos dos Municípios e das Freguesias – não contém normas sobre a realização de despesas, por parte dos órgãos dos municípios, nem sobre a competência para a autorização de tais despesas.



Tribunal de Contas

Apenas contém um dispositivo – o artigo 64º, nº1, al. q) – que estabelece que compete à câmara municipal aprovar os projectos, programas de concurso, caderno de encargos e a adjudicação, relativamente a obras e aquisição de bens e serviços.

Por outro lado, ainda, a competência para autorizar despesas, no âmbito das autarquias locais, e em matéria de empreitadas de obras públicas, está regulada no DL nº 197/99 de 8 de Junho (artigos 4º, 18º e 29º).

Ora, como se viu acima, e de acordo com os artigos 18º, nº1, al. b) e 29º, nº2, do DL nº 197/99, de 8 de Junho, - normativos aplicáveis às empreitadas de obras públicas, *ex vi* do artigo 4º, nº1, al. b) do mesmo diploma legal - a competência atribuída à câmara municipal, para autorização de despesas, não é delegável no seu presidente, uma vez que o contrato tem um valor superior a 150.000 contos, ou seja, superior a 748. 196,84 €.

Ora, sendo a câmara municipal, a entidade competente para autorizar a despesa, com o presente contrato, a ela competia a aprovação da respectiva minuta, de acordo com o estabelecido no artigo 116º, do DL nº 59/99 de 2 de Março, atrás mencionado.

Como este Tribunal afirmou, recentemente,⁷ deve atender-se à autorização da despesa, sendo, através da aprovação da minuta do contrato, que a entidade que autorizou a despesa, verifica as demais concretizações da sua vontade de contratar e estabelece os termos que vinculam quem, em sua representação, outorgará o contrato.

Refira-se, aliás, e por outra via, que o artigo 98º, nº3, do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo DL nº 18/2008 de 29 de Janeiro, estipula que a aprovação da minuta do contrato a celebrar, tem por objectivo verificar se o seu conteúdo está conforme à decisão de contratar e a todos os documentos que o integram.

Ora, uma vez que, no caso *sub judice*, a minuta de contrato não foi aprovada, nem ratificada, pela câmara municipal, violado foi o disposto no artigo 116º do DL nº 59/99 de 2 de Março.

⁷ No acórdão nº 13/09, de 4 de Fevereiro de 2009, proferido em Subsecção, da 1ª Secção, e no Processo nº 1556/08.



Tribunal de Contas

4. Vejamos, de seguida, as consequências decorrentes da violação do disposto no mencionado artigo 116º do DL nº 59/99.

A ilegalidade cometida poderá ser geradora de nulidade ou de mera anulabilidade, sendo que o visto apenas poderia ser recusado, no caso em apreço, com fundamento em *nulidade*, atento o disposto no artigo 44º, nº3, al. a) da Lei nº98/97 de 26 de Agosto.

Ora, como resulta do que se disse acima, não estamos, seguramente, perante um caso de nulidade:

Efectivamente, o vício atrás mencionado não se encontra previsto no artigo 133º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), dispositivo este que se refere aos actos administrativos feridos de nulidade.

Efectivamente, nem se encontra incluído no elenco dos actos indicados no nº2 daquele normativo, nem, por outro lado, existe qualquer norma que, para tal vício, comine expressamente tal forma de invalidade dos actos administrativos (vide o nº1, do mesmo artigo 133º do CPA).

Por outro lado, o acto de adjudicação da empreitada contém todos os seus elementos essenciais, considerando-se como “elementos essenciais” os elementos cuja falta se consubstancie num vício do acto que, por ser de tal modo grave, torna inaceitável a produção dos respectivos efeitos jurídicos, aferindo-se essa gravidade em função da *ratio* que preside àquele acto de adjudicação (vide o nº1, 1ª parte, do citado artigo 133º do CPA).⁸

Não sendo a ilegalidade verificada, geradora de nulidade, só pode a mesma conformar mera *anulabilidade*, o que afasta o fundamento de recusa de visto enunciado na alínea a), do nº3, do artigo 44º da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto.

5. Por outro lado, como, relativamente à ilegalidade supra mencionada, não estão em causa encargos sem cabimento em verba orçamental própria, nem violação directa de norma financeira, afastado está, também, o fundamento de recusa de visto mencionado na alínea b) do citado normativo, da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto.

⁸ Neste sentido, v. g., os Acórdãos nºs 30/05, de 15-11-2005, 27/07, de 13-2-2007 e 108/07, de 24-7-2007, da 1ª Secção, em subsecção, deste Tribunal.



6. Importa, então, cuidar de saber se a ilegalidade atrás referida preenche o fundamento de recusa de visto indicado na alínea c) do nº3, do citado artigo 44º da Lei nº 98/97.

A resposta a esta questão só pode ser **positiva**:

De acordo com o artigo 44º, nº3, al. c) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, constitui fundamento de recusa de visto, a desconformidade dos actos, contratos e demais instrumentos geradores de despesa, ou representativos de responsabilidades, que implique ilegalidade que altere ou *possa alterar* o resultado financeiro do contrato, submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

Muito embora não resulte do processo que a violação do disposto no artigo 116º do DL nº 59/99 de 2 de Março, tenha tido por consequência a alteração do resultado financeiro do contrato, não há dúvida de que o vício verificado é susceptível de criar perturbação que pode afectar, de forma real ou meramente potencial, o referido resultado financeiro.

Porém, porque não consta dos autos que o Município de Matosinhos tenha sido objecto de recomendação anterior, deste Tribunal, quanto ao cumprimento do normativo violado, e porque, como se referiu, no caso em apreço, não ocorreu uma efectiva alteração do resultado financeiro do contrato, estão reunidas as condições que permitem o uso da faculdade prevista no artigo 44º, nº4, da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto.

IV - DECISÃO

Nos termos e com os fundamentos expostos, acordam os Juízes da 1ª Secção do Tribunal de Contas, em Subsecção:

- a) Visar o contrato em apreço;
- b) Recomendar ao Município de Matosinhos que, em procedimentos futuros, deve cumprir rigorosamente o disposto no artigo 98º, do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo DL nº 18/2008 de 29 de Janeiro.



Tribunal de Contas

São devidos emolumentos (artigo 5º, nº1, al. b), do Regime Jurídico anexo ao Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio).

Lisboa, 3 de Março de 2009.

Os Juízes Conselheiros

(António M. Santos Soares, relator)

(Helena Ferreira Lopes) (com a declaração de voto igual à da Senhora Conselheira Helena Abreu Lopes)

(Helena Abreu Lopes), voto o acórdão, uma vez que a competência em causa não foi expressamente delegada no Presidente da Câmara, embora considere que a mesma é delegável nos termos do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 169/99.

(João Figueiredo)

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto

(Daciano Pinto)



Tribunal de Contas
