

PROCESSO Nº 51/2007 – AUDIT. 1ª S.

RELATÓRIO Nº 10/2008 – AUDIT. 1ª S.



*ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE
À JUNTA DE FREGUESIA DE GALVEIAS NO ÂMBITO DA
EMPREITADA DE “CONCEPÇÃO E EXECUÇÃO DAS PISCINAS
DE GALVEIAS”*

Tribunal de Contas
Lisboa
2008



Índice

I – Introdução	3
II – Metodologia	3
III – Apreciação	4
IV – Conclusões	15
V – Parecer	18
VI – Decisão	19
<i>Ficha Técnica</i>	21
<i>Anexo I</i>	22
<i>Anexo II</i>	24



2



I- INTRODUÇÃO

A Junta de Freguesia de Galveias – adiante designada JFG – remeteu ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, o contrato de empreitada “*Concepção e Execução das Piscinas de Galveias*”, celebrado em 19 de Setembro de 2005, com a empresa “*Construções Torrão de Sérgio Fernandes Torrão*”, pelo valor de 1 728 257,63€, o qual foi visado em sessão diária de visto de 05.01.06¹

Em 21.02.2007, a JFG enviou, nos termos do n.º 2 do artigo 47.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, aditado pela Lei n.º 48/2006 de 29 de Agosto², o presente contrato adicional a esta empreitada, celebrado em 14 de Março de 2007, com o valor de 426 171,65€.

De acordo com a deliberação tomada pela 1ª Secção em plenário, ao abrigo do disposto nos artigos 49.º, n.º1 alínea a) *in fine* e 77.º, n.º 2, alínea c), da LOPTC, foi determinada a realização de uma auditoria ao contrato adicional da empreitada “*Concepção e Execução de Piscinas em Galveias*”.

II-METODOLOGIA

Os objectivos da presente acção de fiscalização concomitante consistem, essencialmente, na análise da legalidade do acto adjudicatório que antecedeu a celebração deste contrato adicional e dos actos materiais e financeiros decorrentes da sua execução, assim como o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras no âmbito daquele contrato.

Na sequência de uma análise preliminar ao contrato e à documentação inserta no respectivo processo, foram solicitados esclarecimentos complementares à JFG³, aos quais foi dada resposta pelo Presidente da JFG, ao abrigo do ofício n.º 1174, de 16 de Junho de 2007⁴.

Após o estudo de toda a documentação foi elaborado o relato de auditoria, notificado aos ali indiciados responsáveis António Augusto Soeiro Delgado,

¹ Este contrato foi registado na Direcção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC) com o n.º 2503/05.

² Adiante designada por LOPTC.

³ Através do ofício da DGTC, n.º 7450, de 21 de Maio de 2007.

⁴ A entidade, na sequência do pedido de prorrogação de prazo para a resposta a este Tribunal, e por despacho da Exma. Senhora Conselheira, beneficiou de mais 30 dias para a resposta.



Manuel Rodrigues Nunes e Feliz Manuel Delgadinho Rebel Vences para o exercício do direito do contraditório previsto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

Todos os notificados apresentaram as suas alegações, num documento único, remetido por carta registada com aviso de recepção, de 24 de Outubro de 2007, as quais foram tomadas em consideração na elaboração do presente relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

Refira-se, desde logo, que “ Quanto à matéria de facto vertida no relato em causa nada tem para já a acrescentar, reservando-se, no entanto, a possibilidade de futuramente, se pronunciarem com maior detalhe e exactidão.

Já quanto às causas que conduziram aos procedimentos que deram origem ao presente processo, dão aqui por reproduzido, pelo que o reiteram, tudo o constante das actas da Junta de Freguesia de Galveias n.º 3, de 06/02/2006 e 5, de 20/02/2007, bem como dos esclarecimentos complementares prestados pelo Presidente da Junta de Freguesia de Galveias, através do ofício n.º 1174, de 16 de Junho de 2007.”

III- APRECIÇÃO

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	1.728 257,63	19.10.2005	390 dias ⁵	19.03.2007	2503/05	5.01.2006

⁵ Vide parágrafo 3º do contrato inicial, “O prazo de execução é de duzentos e dez dias, acrescido do prazo fixo para a manutenção das áreas verdes de cento e oitenta dias contados da consignação”.



2. Contrato adicional em apreciação, infra descrito, o qual foi remetido em 21.02.2007:

Nº	Natureza dos trabalhos	Data da celebração	Data do início de execução	Valor (s/IVA)	Valor acumulado (3)=(1)+(2)	%		Conclusão
						Cont. Inicial	Acumul.	
1º	Trabalhos a mais	14.03.2007	20.02.2006	426 171,65	2 154 429,28	24,66	124,66	03.10.2006

- O custo total da empreitada com este adicional e com a revisão de preços ascendeu a € 2.198.975,91.

2.1. Objecto e fundamentação do adicional

a) Os trabalhos em apreço referem-se, em síntese:

- à introdução de escorregas e outros equipamentos,
- a arranjos exteriores,
- a alterações de bar para restaurante,
- a alterações na iluminação, e
- a revestimentos interiores de paredes e pavimentos, bem como
- à execução de galeria técnica na piscina do interior⁶.

b) A identificação detalhada dos trabalhos adicionais consta do Anexo I. O valor do adicional, 426.171,65 €, resulta das seguintes parcelas:

- trabalhos a mais a preços contratuais que ascendem à quantia de 185.390,56€;
- trabalhos a mais a preços novos que perfazem o montante de 361.460,98€;
- trabalhos a menos que perfazem um montante de 120.679,89€.

⁶ Estes trabalhos foram propostos pelo adjudicatário.



2

c) Os fundamentos apresentados para a celebração do contrato adicional constam dos documentos infra identificados.

- **Parecer sobre a proposta para trabalhos imprevistos n.º 1, datado de 7.11.05** elaborado pela Tagestre, Lda., responsável pela fiscalização da obra, onde se refere em termos globais, o seguinte:

“(...) O empreiteiro propõe a construção de uma galeria técnica(...)

- 2. Esta galeria técnica permitirá um acesso directo, permanente e visível a todas as instalações técnicas da piscina coberta, nomeadamente às tubagens e canalizações;*
- 3. O acesso às instalações técnicas permitirá uma fácil manutenção e/ou reparação sem prejudicar o normal funcionamento da piscina e sem provocar outros danos e/ou prejuízos, diminuindo quer o tempo de reparação quer o volume e os custos dos trabalhos a executar;*

(...)

Pelo exposto a Tagestre, Lda. julga que:

- 1. A construção da galeria técnica agora proposta, é de inegável utilidade e representa uma mais valia significativa na manutenção e conservação futura deste equipamento(...)*
- 3. A aprovação da execução desta galeria técnica, compete apenas à Junta de Freguesia de Galveias que deverá analisar, ponderar e enquadrar a sua decisão tendo em consideração todos os factores técnico-financeiros envolventes;(...)*

- **Acta n.º 3 da reunião da JFG, de 06.02.2006⁷:**

“(...) O Senhor Presidente apresentou para apreciação e análise um estudo prévio solicitado à empresa que está a construir as piscinas, o qual tem por objecto o aperfeiçoamento daquela obra, no sentido de que a mesma venha a contemplar algumas alterações nos equipamentos previstos, as quais visam a beneficiação da infra-estrutura, potenciando e ampliando significativamente o número de destinatários.

Na verdade, tendo em conta o problema grave da desertificação que a freguesia de Galveias enfrenta(...) torna-se necessário, de forma urgente, encontrar vias que permitam não só estimular a fixação das populações existentes como, também, fomentar a atracção de gente vinda do exterior(...)

Assim, propõe-se a melhoria do projecto inicial, através da inclusão no mesmo de um conjunto composto por tanques e escorregas, bem como o tratamento dos espaços exteriores e alteração das infra-estruturas, adequando-as à nova realidade.

⁷ Conforme certidão emitida pela JFG, em 27.06.2007.



- **Acta n.º 5 da reunião ordinária da JFG datada de 20.02.2006**⁸

“(...)as obras previstas constituem uma melhoria significativa e importante da infra-estrutura em construção;

(...) que o lançamento de um novo procedimento para a realização dos trabalhos e fornecimento dos materiais e equipamentos implicaria necessariamente uma demora significativa na execução dos trabalhos que se encontram a decorrer e, eventualmente, a convivência de dois empreiteiros, com as consequências nefastas inerentes;

- Que a execução dos trabalhos constantes da estimativa em análise em momento posterior implicará, obrigatória e necessariamente, os acessos pela zona objecto da intervenção já a decorrer e, portanto a sua degradação e, até, danificação irreversível e só sanável com novo arranjo da mesma, o que implicaria custos acrescidos;

- Que os trabalhos a executar, se o forem de imediato, aproveitam as redes de esgotos, drenagem e águas pluviais em construção, com a natural e inerente poupanças;

- Que a realização imediata dos trabalhos em análise permite o aproveitamento da rede de abastecimento em execução, sem necessidade da sua posterior modificação, ampliação, ou, até mesmo de construção de uma nova rede;

(...)a execução dos trabalhos constantes da estimativa em análise, que dificilmente poderiam ser separados dos inicialmente previstos, não só em termos económicos como também técnicos, seria impossível ser levada a cabo em momento posterior (...)”

Dos esclarecimentos e documentos complementares remetidos pela JFG ao abrigo do ofício n.º 1410, de 16.07.07, relevam as seguintes:

“1. Aquando do lançamento da empreitada esta autarquia viu-se confrontada com a inexistência de pessoal técnico e até administrativo suficientemente habilitado para apreciar o projecto, lançar o concurso, avaliar as propostas dos concorrentes e acompanhar a execução de uma empreitada desta envergadura.

(...)

3. Foi dentro do mesmo espírito de reconhecimento de insuficiências de pessoal qualificado que a Junta optou pela modalidade de concurso utilizada — concepção/construção — com o duplo objectivo de conseguir através da abertura de um concurso deste tipo interessar profissionais qualificados — projectistas e construtores — conhecedores de outras técnicas e de outros materiais, que actuando

⁸ Conforme certidão de 27.06.07, emitida pela JFG.



2

em equipa, produzissem obra de qualidade superior à que seria normalmente obtida através da contratação de um projectista, cuja obra ficaria sempre limitada e condicionada a um concurso de execução posterior.

4. Informados pela Comissão de Análise das Propostas da selecção que havia sido feita dos projectos concorrentes e dos fundamentos da preferenciação de um deles, efectuámos a adjudicação, convictos de que estaríamos a alcançar os nossos objectivos e a contribuir decisivamente para a construção de uma obra de qualidade.

5. Foi igualmente pelo mesmo motivo, e com a firme intenção de conseguir atingir os objectivos pretendidos - construir obra digna e dentro da legalidade - com observância das normas construtivas e de respeito pelas leis e regulamentos que regem as empreitadas de obras públicas que esta Junta de freguesia deliberou contratar uma empresa de fiscalização para efectuar o acompanhamento de toda a obra

6. No decurso dos trabalhos verificou-se que, afinal, o projecto preferenciado e que fora objecto de adjudicação apresentava algumas deficiências as quais foram sendo corrigidas ou complementadas no decurso da obra, sempre com o acordo da fiscalização.

7. Foram estas as razões que originaram a existência dos trabalhos a mais objecto do adicional agora enviado à consideração do Tribunal de Contas.

8. É certo que alguns dos trabalhos configuram melhorias do projecto inicial - caso da galeria técnica em torno da piscina interior e as alterações da zona de Cafetaria/bar para cumprimento das normas legais referentes a este tipo de estabelecimentos, respeitando outras situações que não se encontravam contemplados a quando do lançamento da empreitada — conjunto de escorregas e piscinas de recepção.

(...)

Os restantes trabalhos de natureza não contratual devem-se essencialmente à construção de mais uma piscina lúdica, respectivo conjunto de escorregas e equipamentos necessários para cumprir todas as directivas e normas legais, não previstos no projecto inicial.

Estes trabalhos destinaram-se a completar e valorizar o projecto inicial, sendo a sua realização considerada como inseparável por todos os intervenientes, porque desenvolvendo-se no interior do recinto da piscina, logo a dentro do estaleiro da obra, mostravam-se de impossível execução depois de concluída a empreitada, visto que deixou de haver acesso ao local onde esta se encontra implantada e construída a piscina, por ocupação vedação e arranjo da envolvente, bem como inexistente a possibilidade de no recinto ser construído outro estaleiro.

12. Em termos económicos beneficiou-se do valor de estaleiro, que por já existir não foi cobrado, bem como de alguns dos preços contratuais que, para trabalhos idênticos foram aplicados os da empreitada inicial.

13. Os trabalhos de beneficiação e reconversão dos espaços exteriores que constam deste adicional referem-se aos espaços integradores das duas piscinas optimizando assim a envolvente e o meio ambiente.



Todos os trabalhos desta natureza inicialmente previstos para esta zona foram retirados do contrato inicial.

(...)

18. Face ao teor da solicitação que agora nos é formulada pelo Tribunal de Contas reconhecemos que os trabalhos objecto do adicional, no que toca aos conjunto de escorregas e piscina deveriam ter sido objecto de concurso autónomo e assim teríamos procedido se para este facto tivéssemos sido alertados.

(...)

20. Reafirmo que durante a execução da empreitada jamais esta Junta foi alertada para qualquer irregularidade que o processo de desenvolvimento da obra viesse a produzir, antes sempre foi informada que os trabalhos a mais deveriam ser agrupados em adicional a remeter ao Tribunal, conforme fizemos.

21. Somos uma Junta de Freguesia, sem pessoal técnico e administrativo qualificado, nunca tínhamos executado obra desta dimensão e complexidade e foi por mero desconhecimento e falta de informação que desrespeitámos algumas normas legais.

(...)"

d) Quanto à **fundamentação de direito**, a JFG qualifica os trabalhos em apreço como sendo trabalhos a mais e imprevistos, não obstante os não enquadrar expressamente na previsão normativa do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 Março.

Atenta, porém, a fundamentação constante das actas e pareceres supra identificados presume-se que aquela Entidade pretendeu enquadrá-los no citado dispositivo legal.

e) Os **trabalhos objecto do contrato adicional** integram-se numa empreitada que foi adjudicada na modalidade de concepção-construção e sob o regime de preço global.

Consequentemente, e no que ao caso em apreço diz respeito, o dono da obra apresentou no procedimento concursal o Programa base, tendo este servido de orientação para a elaboração do projecto base a apresentar pelos concorrentes.

Determina o artº 10 n.º 1 do DL 59/99, de 2 de Março (RJEOP) que *“o dono da obra posta a concurso poderá solicitar aos concorrentes a apresentação de projecto base, **devendo para o efeito definir, com suficiente precisão, em documento pelo menos com o grau equivalente ao do programa base os objectivos a atingir, especificando os aspectos que considere vinculativos**”* (sublinhado nosso).



Ainda, de acordo com o estipulado no artigo 11.º, n.º 2 do RJEOP, escolhido o projecto base e adjudicada a empreitada deve, depois o adjudicatário, com base, naquele, elaborar os projectos das especialidades e de execução propondo a solução construtiva ao dono da obra a quem cabe a aprovação.

A elaboração de tais projectos deve ser norteada por estudos, sondagens, análises⁹, “...que ofereçam ao dono da obra as garantias que este julgue adequadas sobre o rigor e exactidão dos ditos projectos, sob pena de os não poder aprovar. Se os projectos não contiverem todos os elementos e informações que ofereçam essas garantias de rigor e solidez, antes de os aprovar pode o dono da obra exigir ao adjudicatário elementos adicionais que lhe desfaçam as dúvidas ou incertezas suscitadas (art.º 13.º).”¹⁰

No caso em apreço, a JFG vem qualificar os trabalhos em causa como “trabalhos a mais” e reconhecê-los como “melhorias do projecto inicial”

Estamos, pois, perante situações que não foram previstas aquando do lançamento do concurso e introduzidas, posteriormente, a pedido da JFG (excepto a construção de uma galeria técnica, no valor de 33.292,94 €, a qual embora proposta pelo empreiteiro foi aceite pelo dono da obra), contribuindo para a melhoria das funcionalidades obra.

Ora, para que estes tipos de trabalhos possam ser qualificados como “trabalhos a mais” e, por conseguinte, possam ser adjudicados por ajuste directo, é necessário que preencham todos os requisitos previstos no art. 26º nº1 (e suas alíneas) do Decreto-Lei 59/99, de 2 de Março, sendo um deles que os trabalhos “*se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista*”.

E, sobre o conceito de “circunstância imprevista”, tem sido dito, de forma reiterada por este Tribunal, que se trata de “*algo de inopinado, com que se não contava e que um agente normalmente diligente e competente não estava em condições de prever antes do lançamento do concurso*”¹¹.

⁹ Como, aliás, vem determinado no programa de concurso.

¹⁰ A este propósito vide Acórdão n.º 31/05- 1ª S./PL, de 21 de Novembro.

¹¹ Vide, entre outros, os Acórdãos do Tribunal de Contas n.ºs 20/2005, 1ª S- PL, de 17 de Janeiro, 6/2004, 1ª S.- PL, de 11 de Maio e 8/2006 – 1ª SS, de 9 de Janeiro.



Igualmente, tem sido reafirmado que o dono da obra tem obrigação de ser diligente (cfr. art. 10º do referido Decreto-Lei 59/99) e por isso, antes do lançamento das empreitadas, deve verificar se tudo quanto é necessário à sua realização está ou não previsto. E se quer introduzir melhorias no projecto deve fazê-lo antes do lançamento do concurso.

Perante tal condicionalismo legal, oferece dizer que os trabalhos em causa – como, aliás, é a própria entidade adjudicante a reconhecer - “*foram adicionados ao projecto inicial, no sentido de o melhorar*”¹².

Tal factualidade afasta, *de per si*, o enquadramento dos trabalhos em apreço – nomeadamente escorregas, equipamentos, alteração de bar para restaurante - na previsão normativa do artigo 26.º do RJEOP.

Estamos, pois, perante trabalhos “*ex novo*” que visam proporcionar melhores condições para quem vai usufruir da edificação; ou seja, elementos meramente opcionais, destinados a melhorar a estrutura e demais condições técnicas necessárias a um melhor funcionamento das piscinas.

De facto, os aludidos trabalhos, podiam ter sido incluídos no contrato inicial se o dono da obra assim o tivesse logo entendido, inserindo a sua referência no documento (Programa base ou equivalente) lançado a concurso.

Certo e seguro, é que durante a execução da obra nada surgiu que não pudesse ter sido previsto anteriormente, tanto mais que as alterações à empreitada inicial, na sua grande maioria, foram solicitadas pelo dono da obra em 3 de Novembro de 2005, menos de um mês, após o início da obra¹³.

Tratam-se, por isso, de trabalhos que podiam e deviam ter sido previstos pelo dono da obra e que não decorreram de quaisquer acontecimentos surgidos no decurso da execução da empreitada e, por isso – tal como já foi referido - não integram o conceito de “*circunstância imprevista*”.

¹² *Veja-se, aliás, que é o próprio Presidente da JFG a reconhecer, que no respeitante ao conjunto de escorregas e piscina, que deveria ter sido objecto de concurso autónomo, só não o foi porque não foram alertados para tal facto- Cfr. Ofício n.º 1410, de 16.07.2007.*

¹³ *Vide acta n.º 3 da Firma Tagestre, Gestão & Tecnologia da Construção, Lda.*



Acresce que, também se afigura que os mesmos não eram estritamente necessários para o acabamento da empreitada (*vide* al. b) do artigo 26.º do RJEOP). Embora, tendo sido acrescentados à empreitada não eram necessários para a executar tal como tinha sido previsto.

Não sendo os trabalhos realizados subsumíveis ao disposto no art.º 26.º, n.º 1, do D.L. 59/99 (nem a qualquer alínea do art.º 136.º do mesmo diploma, o que, quanto a este último dispositivo, também não foi alegado), não podia a JFG lançar mão daquele tipo de procedimento – o ajuste directo.

É que, só a título excepcional (cfr. arts. 26.º ou 136.º do mesmo diploma legal) a lei permite o recurso ao ajuste directo, não estando este dependente da vontade do dono da obra.

Assim, atento o valor dos trabalhos em apreço, deveria o procedimento ser precedido de concurso público, nos termos do art.º 48.º, n.º 2, al. a) do RJEOP.

O concurso, na medida em que visa a realização de princípios fundamentais de direito e da contratação pública, como os da concorrência, da igualdade e da transparência (cfr. art.ºs 7.º e seguintes do Decreto-Lei 197/99 de 8 de Junho, também aplicáveis às empreitadas como decorre do art. 4.º n.º 1 alínea a) do mesmo diploma legal), tem prevalência sobre o ajuste directo e só pode ser afastado nos casos previstos na lei.

Veja-se, aliás, que é o próprio Presidente da JFG a reconhecer que, no respeitante ao conjunto de escorregas e piscina, deveria ter sido objecto de concurso autónomo, só não o foi porque não foram alertados para tal facto¹⁴.

2.2 . Da autorização e execução material dos trabalhos sem cabimento orçamental

Face ao teor da certidão emitida em 13 de Março de 2007, foi deliberado em reunião da JFG de 20 de Fevereiro de 2006, “(...) mandar executar os trabalhos, que constituirão um adicional à empreitada em curso, e, portanto, porque poderão vir mostrar-se necessários quaisquer outros trabalhos desse tipo, serão organizados e formalizados após conclusão de todos os trabalhos, produzindo efeitos financeiros no ano de 2007.”

¹⁴ Cfr. Ofício n.º 1410, de 16.07.2007.



A adjudicação dos trabalhos foi, assim, efectuada, por deliberação da JFG, em 20.02.2006.

Não se comprova que naquela data tenha sido efectuado o registo contabilístico da despesa, designadamente o seu compromisso, situação que resulta evidenciada nos mapas contabilísticos inseridos na conta de gerência do ano de 2006 e remetidos a este Tribunal.

Em 5.03.2007, com vista à formalização do contrato adicional foi solicitado ao serviço de contabilidade a informação sobre o cabimento orçamental da despesa.

Esta informação de cabimento orçamental foi prestada para o ano de 2007, reportando-se à totalidade do valor dos trabalhos a mais.

Refira-se que, por deliberação da JFG, de 7.03.2007, foi simultaneamente autorizado o pagamento dos trabalhos a mais e a celebração do adicional.

A questão que ora subsiste é saber se a adjudicação, e o subsequente início da execução dos trabalhos, repercute uma assunção de despesa e como tal, se naquela data se devia ter logo procedido ao respectivo registo contabilístico.

Resulta da já citada acta da JFG, de 20.02.06, que esta já tinha conhecimento do montante (ainda que a título estimativo) a suportar por conta dos trabalhos a mais (430.628,00 €), diferindo a sua formalização¹⁵ para momento posterior, com cabimento e pagamento a efectuar por conta do orçamento de ano de 2007, pelo que se verifica que:

- houve a assunção/autorização de despesa com a adjudicação dos trabalhos sem que a mesma estivesse cabimentada e comprometida;
- os trabalhos foram executados no ano de 2006, aparentemente, sem disponibilidade financeira para o efeito.

Determina o ponto 2.3.4.2 das Considerações Técnicas do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, que *as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, se encontrarem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respectivamente.*

¹⁵ Apesar da obrigatoriedade de redução a escrito dos trabalhos a mais, ainda que não o sejam entende-se que com a adjudicação por ajuste directo existir uma verdadeira manifestação de vontade, isto é existe uma declaração negocial recipianda e aceite entre as partes.



2

Resulta, também, da Lei do Enquadramento Orçamental¹⁶ (artigo 42.º n.º 6) que nenhuma despesa pode ser autorizada (ou paga) sem que a mesma disponha de inscrição orçamental, bem como de cabimento na correspondente dotação.

De acordo com o ponto 2.6.1 das Considerações Técnicas supra identificadas menciona-se que: *“No decurso da execução orçamental, à utilização das dotações de despesa deve corresponder o registo das fases de cabimento (cativação de determinada dotação visando a realização de uma despesa) e compromisso (assunção face a terceiros da responsabilidade de realizar determinada despesa).”*

Na situação concreta, verifica-se que em Fevereiro de 2006, se aceitou uma estimativa de custos e foi deliberado mandar executar os trabalhos (os quais se realizaram efectivamente), mas só em Março de 2007 quando foi apurado o seu valor final (e da empreitada, presume-se), foi autorizada a formalização do contrato, prestada a informação de cabimento orçamental, efectuada a cativação de verba e autorizado o pagamento.

2.3. A execução dos trabalhos a mais em apreço foi aprovada mediante deliberações, tomadas por unanimidade, nas reuniões ordinárias realizadas em 20 de Fevereiro de 2006 (aprovação da estimativa dos trabalhos a realizar e com efeitos financeiros para o ano de 2007) e de 7 de Março de 2007 (aprovação do pagamento e da formalização do adicional), nas quais estiveram presentes, e votaram favoravelmente as propostas:

- Presidente da JFG: António Augusto Soeiro Delgadinho
- Secretário: Manuel Rodrigues Nunes
- Tesoureiro: Feliz Manuel Delgadinho Rebelo Vences

3. Exercício do contraditório

a) No exercício do contraditório os indiciados responsáveis, apenas, alegam que *“(...) embora possam “agora” reconhecer que, eventualmente, os procedimentos enfermem de algumas irregularidades processuais, o certo é que, na base das decisões tomadas sempre esteve subjacente o proveito e a utilidade que o equipamento em*

¹⁶ Aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela lei n.º 2/2002, de 28 de Agosto, Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho e pela lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.



questão pudesse trazer para a população galveense e para os visitantes da Freguesia de Galveias (...).

Nesse sentido, com tal objectivo e face aos poucos e pouco habilitados recursos disponíveis nos quadros da autarquia, fizeram-se acompanhar, através do competente processo de selecção, de uma equipa que acompanhasse e fiscalizasse não só a obra como todos os seus aspectos envolventes nas mais variadas disciplinas, na expectativa de que, dessa forma, veriam acautelado e garantido o cumprimento estrito e pleno da legalidade.”

(...) embora possam “agora” reconhecer que, eventualmente, os procedimentos enfermem de algumas irregularidades processuais, o certo é que, na base das decisões tomadas sempre esteve subjacente o proveito e a utilidade que o equipamento em questão pudesse trazer para a população galveense e para os visitantes da Freguesia de Galveias.

No entanto, ou porque não soubemos explicitar de forma clara quais eram verdadeiramente tais expectativas e pretensões ou porque não fomos entendidos, veio a verificar-se que a obra em execução apresentava algumas falhas, pois não correspondia inteiramente àquilo que eram as aspirações que estiveram na sua génese.

Dessa forma, sempre imbuídos dum espírito de boa fé e sem qualquer intenção de violar a lei ou sequer de a tornear acabámos por tomar decisões que, materialmente nos pareceram as mais correctas(...).

E, mais ainda, que, ao actuar como actuámos, estávamos fundamentalmente a garantir, com o menor gasto possível, através dum melhor aproveitamento dos recursos que se encontravam disponíveis, que o equipamento desse integral e cabal cumprimento às suas funções(...).”

b) Apreciando as alegações supra transcritas, conclui-se que os indiciados responsáveis em nada contraditaram as observações já efectuadas no relato, pelo que se mantêm todas as considerações efectuadas no ponto III.

IV- CONCLUSÕES

1. No que respeita ao objecto e fundamentação do contrato adicional:



2

- a) Os trabalhos que constituem o objecto do adicional em apreço, assim como a fundamentação que foi apresentada para a sua execução não permitem considerar que os mesmos são “*trabalhos a mais*” no sentido jurídico do termo, porquanto para tal seria necessário que decorressem de “circunstâncias imprevistas” e reunissem os demais requisitos previstos no art.º 26.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, facto que, conforme decorre do exposto no presente relatório, não se verifica, o que torna ilegal a sua autorização e consequente contratualização.
 - b) Os responsáveis pela autorização/adjudicação dos trabalhos em apreço encontram-se identificados no ponto III. 2.3, do presente relatório.
 - c) Com aquela actuação, os referidos responsáveis violaram o disposto nos artº 26.º n.º 1 e 48.º n.º 2 alínea a), ambos do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, o que os faz incorrer em **responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b), do n.º 1 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** (*Vide Anexo II*).
2. Quanto à autorização e execução dos trabalhos adicionais sem cabimento orçamental:
- a) Aquando da autorização e execução dos aludidos trabalhos, em 20.02.2006, decidiu a JFG deferir a redução a escrito do contrato adicional para momento posterior, assim como a produção de efeitos financeiros a partir de 2007.
 - b) Dos documentos anexos à conta de gerência de 2006 não existe qualquer registo contabilístico da despesa a suportar por conta dos trabalhos a mais (designadamente, o compromisso).
 - c) Os trabalhos tiveram o seu início em 20.02.2006, estando concluídos desde 3.10.2006, tendo em conta informação prestada pela entidade adjudicante e o prazo de 121 dias fixados para a sua execução.
 - d) Só em 7.03.2007 quando, foi autorizado o pagamento de € 426.171,65, acrescido de IVA, bem como a formalização do contrato adicional, é que



foi prestado cabimento orçamental para esta despesa, pelo orçamento de 2007.

- e) Os responsáveis pela autorização/adjudicação/execução dos trabalhos sem cabimento orçamental encontram-se identificados no ponto III. 2.3 do presente relatório.
 - f) Com aquela actuação, os referidos responsáveis violaram normas de índole financeira, nomeadamente da Lei do Enquadramento Orçamental (art.º 42.º, n.º 6) e das disposições vertidas no POCAL (pontos 2.3.4.2 e 2.6.1), o que os faz incorrer em **responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 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** (*Vide Anexo II*).
 - g) A referida infracção financeira “...consubstanciada na assunção de despesa pública não cabimentada em dotação orçamental, é uma infracção de perigo comum ou abstracto, consumando-se independentemente do dano efectivo que aquela vier a causar;”¹⁷
3. Encontra-se suficientemente indiciado que os responsáveis identificados no aludido ponto III, 2.3, agiram livre, voluntária e conscientemente ou, no mínimo, representaram a realização de tais infracções como uma consequência necessária da sua conduta.
4. Cada uma das infracções identificadas no ponto IV, n.ºs 1 e 2, são sancionadas com uma multa, num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados nos n.ºs 2 a 4 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.
5. Cada uma destas multas, para cada um dos responsáveis supra identificados tem como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC¹⁸ (1.335,00 €) e como limite máximo o montante correspondente a 150 UC (13.350,00 €).

¹⁷ Cfr. Sentença n.º 7/2004, de 9.11.2004, proferida no Processo n.º 6 M/2003.

¹⁸ O valor da UC em 2006 era de 89,00 €, e para o triénio de 2007 a 2009 esse valor passou para 96€.



V- PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público (MP), à luz dos n.ºs 4 e 5 do artigo 29º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, emitiu aquele ilustre magistrado douto parecer considerando, em síntese, que se encontram verificadas as ilegalidades relatadas no anteprojecto de relatório.

Considera, também, o MP, a possibilidade de se estar perante “(...) *uma situação de ocorrência de duas infracções em forma continuada* - o que, a ser admitido, se reconduziria a uma única multa e não ao cúmulo material de duas multas(...)”.

A este propósito, acresce, ainda, que “...numa só deliberação violaram, simultâneamente duas normas legais, uma referente à ilegalidade dos “trabalhos a mais” e outra referente à “falta de cabimento orçamental” – se bem que os efeitos, jurídicos e materiais, dessa deliberação (única), possam ter ocorrido meses mais tarde e em momentos distintos.”

(...)

Assim sendo e porque ambas as consequências jurídicas foram resultado, directo e necessário, de um único propósito e de uma única acção (unidade de vontade e de acção), temos como mais adequado considerar, que a aludida deliberação constituiu o fundamento de **uma única infracção sancionatória a que corresponderá uma única pena de multa** – o que, desde já, se propõe.



Tribunal de Contas

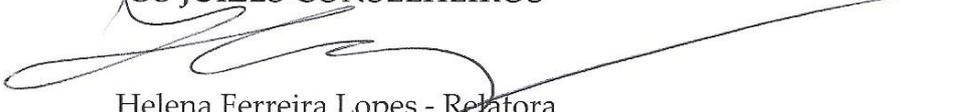
VI- DECISÃO

Os Juizes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1ª Secção, nos termos do art. 77º, nº 2, alínea c) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, decidem:

1. Aprovar o presente relatório que evidencia ilegalidades na adjudicação e execução dos trabalhos e identifica os responsáveis no ponto III, 2.3;
2. 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, dado não estar suficientemente indiciado que as infracções só podem ser imputadas aos seus autores a título de negligência;
3. Fixar os emolumentos devidos pela Junta de Freguesia de Galveias em 133,44 €, ao abrigo do estatuído no art. 18º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio, na redacção introduzida pelo art. 1º da Lei nº 139/99, de 28 de Agosto;
4. Remeter cópia deste relatório:
 - a) Ao Exmo. Senhor Presidente da Junta de Freguesia de Galveias;
 - b) A cada um dos responsáveis identificados no ponto III. 2.3;
 - c) Ao Excelentíssimo Juiz Conselheiro da 2ª Secção, responsável pela área das autarquias locais.
5. Remeter o processo ao Ministério Público nos termos do nº 1 do artigo 57º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.
6. Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o relatório pela Internet.

Lisboa, 20 de Maio de 2008

OS JUIZES CONSELHEIROS


Helena Ferreira Lopes - Relatora


Pinto Almeida


António Santos Soares

com a declaração anexa,



Voto de vencido

Processo nº 51/2007 – AUDIT. 1ª S.

Votei vencido, quanto ao montante de emolumentos devidos pela Junta de Freguesia de Galveias, por entender que os emolumentos deveriam ter sido fixados ao abrigo do disposto no artigo 10º, nº1, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (RJETC) anexo ao DL nº 66/96 de 31 de Maio, na redacção dada pela Lei nº 139/99 de 28 de Agosto, e não ao abrigo do artigo 18º, do mesmo diploma legal, como fez vencimento.

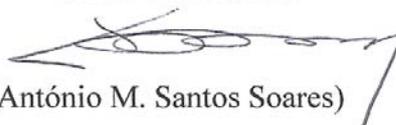
Na verdade, estamos perante a emissão de um relatório que põe termo a uma acção de fiscalização concomitante, motivo pelo qual, e salvo o devido respeito, os emolumentos devidos deveriam ter sido fixados entre o valor mínimo de 5 vezes o VR e o valor máximo de 50 vezes o VR, de harmonia com o disposto no mencionado artigo 10º, nº1 do RJETC.

O artigo 18º, do Regime anexo ao citado DL nº 66/96, refere-se a emolumentos devidos por decisões proferidas em quaisquer outros processos, designadamente de averiguações ou inquéritos no âmbito da fiscalização prévia, de fixação de débitos dos responsáveis quando haja omissão de contas e de extinção de responsabilidades, o que não é o caso vertente.

Assim, o valor mínimo dos emolumentos devidos, no caso *sub judice*, corresponde a **1668,00 €**, em conformidade com o disposto, conjugadamente, nos artigos 10º, nº1, 11º, nº1 e 2º, nº3, do referido Regime Jurídico anexo ao DL nº 66/96 de 31 de Maio, na redacção introduzida pela mencionada Lei nº 139/99.

Lisboa, 20 de Maio de 2008.

O Juiz Conselheiro



(António M. Santos Soares)



FICHA TÉCNICA

<i>Equipa Técnica</i>	<i>Categoria</i>	<i>Serviço</i>
<i>Coordenação da Equipa</i> <i>Márcia Vala¹⁹</i> <i>e</i> <i>Helena Santos</i>	<i>Auditora-Coordenadora</i> <i>Auditora-Chefe</i>	<i>DECOP e DCC</i>
<i>Paula Antão Rodrigues</i> <i>Marília Lindo Madeira</i>	<i>Técnicas Verificadoras</i> <i>Superiores</i>	<i>DCC e DECOP</i>

¹⁹ Participou na acção até á remessa do relato para exercício do contraditório.



2

ANEXO I

Descrição	T. Mais com preços novos	T. Mais com preços contratuais	T Menos
<u>Projectos</u>			
<i>Projecto de arquitectura, das Especialidades e Paisagístico exterior de toda a envolvente da Piscina dos Escorregas.</i>			
<i>Projecto de Alterações da Rede de Esgotos.</i>	9.000,00 €		
<i>Projecto de Arquitectura e Especialidades para a transformação do Bar/Cafetaria em Restaurante.</i>	3.300,00 €		
<i>Projecto da Rede de Rega de Todo o espaço exterior envolvente.</i>	2.300,00 €		
<i>Projecto de Alterações Eléctricas</i>	2.150,00 €		
	3.700,00 €		
<u>Subtotal</u>	20.450,00 €		
<u>Estrutura.</u>			
<u>Corpo B (Piscina Interior) Piscina dos Escorregas</u>	6.294,00 €	60.029,03 €	
<u>Arquitectura</u>	173.226,65 €	46.297,05 €	11.328,53 €
<u>Rede de Abastecimento de</u>		2.969,47 €	



Descrição	T. Mais com preços novos	T. Mais com preços contratuais	T Menos
<u>Água</u>			
<u>Rede de Águas Residuais Domésticas</u>	482,50 €	1.196,51 €	
<u>Rede de Águas Pluviais</u>	33.701,16 €	16.820,29 €	27.759,14 €
<u>Instalações Eléctricas</u>	32.784,55 €	14.187,53 €	4.356,00 €
<u>Rede de Abastecimento de Gás</u>	952,00 €		3.000,00 €
<u>Tratamento de Águas</u>	42.393,83 €	7.568,76 €	8.280,90 €
<u>Tratamento Ambiente</u>	807,68 €	323,58 €	
<u>Arranjos Exteriores</u>	50.367,73 €	2.705,40 €	65.955,32 €
<u>Subtotal</u>		152.097,62 €	120.679,89 €
<u>Trabalhos imprevistos n.º1</u> <u>Execução de Galeria</u> <u>Técnica na Piscina Interior</u>		33.292,94 €	
<u>Subtotal</u>	361.460,98 €	185.390,56 €	120.679,89 €
<u>TOTAL</u>		<u>426.171,65 €²⁰</u>	

²⁰ Este valor é o resultado da compensação efectuada entre os trabalhos a mais e os trabalhos a menos (361.460,98 € + 185.390,56 €) – 120.679,89 €, a qual se considera aceitável uma vez que estamos perante trabalhos da mesma espécie.



ANEXO II

QUADRO DE EVENTUAIS INFRAÇÕES GERADORAS DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

Item do relatório	Factos	Normas violadas	Tipo de responsabilidade	Responsáveis
III.2.1	Adjudicação e contratualização por ajuste directo de trabalhos adicionais não qualificáveis como trabalhos a mais, atenta a fundamentação apresentada	art. 26º e 48º, nº 1, al. a), do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março		Deliberação de 20.02.2006, na qual se aprovou a estimativa e a execução imediata dos trabalhos a realizar e com efeitos financeiros para o ano de 2007.
III 2.2	Autorização e execução material dos trabalhos sem cabimento orçamental	Lei do Enquadramento Orçamental (art.º 42.º n.º 6) e das disposições vertidas no POCAL (pontos 2.3.4.2 e 2.6.1)	Sancionatória Artigo 65º, nº 1, al. b), da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto	Deliberação de 07.03.2007, na qual se aprovou o pagamento e a formalização do contrato adicional no valor de 426.171,65 € ✚ António Augusto Soeiro Delgado ✚ Manuel Rodrigues Nunes ✚ Feliz Manuel Delgado Rebelo Vences