

PROCESSO N.º 14/2010 – AUDIT. 1ª S.

RELATÓRIO Nº 23/2011



**ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE À
CÂMARA MUNICIPAL DE PAREDES,
NO ÂMBITO DA EMPREITADA DE
"CONCEPÇÃO/CONSTRUÇÃO DA ESCOLA EB1/J.I. DE MOURIZ"**

Tribunal de Contas
Lisboa
2011



1. Fundamentos, âmbito e objectivos da acção

A Câmara Municipal de Paredes (CMP) remeteu ao Tribunal de Contas, para fiscalização prévia, o contrato de empreitada de "**Concepção/Construção da Escola EB1/J.I. de Mouriz**", celebrado em 28.01.2009, com a empresa "Manuel Rodrigues Gouveia, S.A." pelo valor de 1.730.679,81 € (s/IVA), o qual foi visado em sessão diária de visto de 29.04.2009.¹

Em 09.08.2010, foi remetido a este Tribunal, para efeitos do n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC,² um contrato adicional ao contrato supra identificado, celebrado em 04.08.2010, com o valor de 413.950,26 €.

Em 19.10.2010, 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 de "**Concepção/Construção da Escola EB1/J.I. de Mouriz**" – contrato adicional.

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

- ✚ Verificar a observância dos pressupostos legais subjacentes ao acto adjudicatório que precedeu a formalização deste adicional;
- ✚ Averiguar a título preliminar e no quadro da execução do referido contrato (inicial) se a despesa emergente do adicional:
 - * Excedia o limite fixado no artigo 45.º, n.º 1, do RJEOP³ (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 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

¹ Este contrato foi registado na DGTC com o n.º 244/2009.

² Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, e alterada pelas Leis nºs 35/2007, de 13 de Agosto, e 3-B/2010, de 28 de Abril.

³ Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, alterado pela Lei nº 163/99, de 14 de Setembro, Decreto-Lei nº 159/2000, de 27 de Julho, Decreto-Lei nº 13/2002, de 19 de Fevereiro e Decreto-Lei nº 345/2003, de 7 de Outubro.



do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08 de Junho ou, eventualmente, art.º 19.º, alínea b), do Código dos Contratos Públicos⁴).

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 23 de Março de 2011, aos indiciados responsáveis, Pedro Dinis da Silva Mendes, Maria Raquel Moreira da Silva, Cândido Joaquim Venda Moreira Barbosa, Manuel Fernando Rocha e Maria Hermínia Guedes Moreira, sendo o primeiro, o Vice-Presidente da Câmara Municipal de Paredes e os restantes, Vereadores da mesma autarquia, que participaram e votaram favoravelmente a adjudicação do contrato adicional.

Também o Presidente da Câmara Municipal de Paredes, Celso Manuel Gomes Ferreira, foi notificado para se pronunciar sobre o conteúdo do relato de auditoria, atento, por um lado, o disposto no nº 1 do citado artigo 13º da LOPTC e, por outro lado, por ter autorizado dois contratos conexos com a empreitada em apreço e considerados ilegais.

No exercício daquele direito e dentro do prazo fixado, vieram os notificados apresentar as suas alegações, as quais, embora apresentadas de forma individual, reproduzem argumentos de teor semelhante, tendo sido tidas em consideração na elaboração do presente Relatório, no qual se encontram sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.⁵

⁴ Aprovado pelo Decreto-Lei 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, Decreto-lei n.º 223/2009, de 11.09, Decreto-lei n.º 278/2009, de 02.10, Lei n.º 3/2010, de 27.04 e Decreto-lei n.º 131/2010, de 14.12.

⁵ Em sede de contraditório foi também remetida a Informação n.º DAJAF/005/2011, de 01.04, ao abrigo do ofício n.º 20/GP, de 08.04.2011.



3. Caracterização da empreitada e respectiva apreciação⁶

3.1. Contrato inicial

<i>Regime de retribuição da empreiteira</i>	<i>Valor (s/IVA)</i>	<i>Data da consignação da obra</i>	<i>Prazo de execução</i>	<i>Data previsível do termo da empreitada</i>	<i>Tribunal de Contas</i>	
					<i>N.º Proc.º</i>	<i>Data do visto</i>
<i>Preço Global</i>	<i>1.730.679,81 €</i>	<i>13.02.2009</i>	<i>14 Meses</i>	<i>Abril de 2010</i>	<i>244/09</i>	<i>29.04.2009</i>

O contrato foi celebrado em 28.01.2009, na sequência de concurso público (aviso publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 56, de 19.03.2008), cuja abertura foi autorizada por deliberação camarária, de 27.02.2008.

A entidade adjudicante optou pela modalidade de concepção/construção, para a elaboração dos projectos de especialidade,⁷ tendo fornecido no âmbito do procedimento concursal o projecto de arquitectura.

O objecto do contrato consistiu, assim, na concepção/construção da Escola EB1/Jardim-de-Infância de Mouriz, e contemplou, em resumo, a realização das seguintes actividades, de acordo com a proposta escolhida:

<i>Capítulos</i>	<i>Valor da Proposta (euros)</i>
<i>1. Arquitectura</i>	<i>967.844,84</i>
<i>2. Fundações e estruturas</i>	<i>320.598,45</i>
<i>3. Instalações e equipamentos mecânicos (AVAC)</i>	<i>256.381,00</i>
<i>4. Rede de gás</i>	<i>7.399,00</i>
<i>5. Instalações e equipamentos eléctricos</i>	<i>77.475,88</i>
<i>6. Infraestruturas de telecomunicações e rede estruturada informática</i>	<i>14.663,85</i>
<i>7. Instalações e equipamentos de águas, esgotos e incêndio</i>	<i>57.889,48</i>
<i>8. Instalações electromecânicas de transporte de pessoas e/ou mercadorias</i>	<i>15.793,81</i>
<i>9. Instalações e equipamentos de segurança contra incêndio e intrusão</i>	<i>12.633,50</i>
<i>Total</i>	<i>1.730.679,81</i>

⁶ No decurso da auditoria foi detectada a existência de dois contratos celebrados à margem do contrato de empreitada e respectivo adicional ora em apreço, tendo-se concluído existir uma relação de total complementaridade entre os trabalhos constantes desses contratos e o objecto da presente empreitada, razão pela qual serão tratados mais adiante em ponto autónomo deste Relatório.

⁷ De acordo com os documentos patenteados no procedimento concursal, eram exigidos projectos para as seguintes especialidades: estabilidade, electricidade, abastecimento de água, drenagem de águas residuais, drenagem de águas pluviais, segurança e detecção contra incêndios, gás, instalações mecânicas, ventilação/climatização, isolamento térmico, isolamento acústico, projecto RITA, plano de segurança, arranjos exteriores e mobiliário.



Tribunal de Contas

De acordo com a informação prestada pela CMP, em 17.12.2010 (ofício nº 12484), naquela data, a obra encontrava-se concluída, tendo sido recepcionada provisoriamente em 17.11.2010.

A conta final da empreitada, naquela mesma data, ainda não tinha sido elaborada, informando-se, ainda, no citado ofício que "não houve pagamento de indemnizações nem foi recepcionada nenhuma revisão de preços".

3.2. Contrato adicional: objecto, fundamentação e apreciação

N.º	Natureza dos Trabalhos	Data da Celebração	Data do início de execução	Valor (s) IVA (2)	Valor acumulado (3)= (1)+(2)	%		Prorrog. de prazo
						Cont. Inicial	Acum.	
1.º	Trabalhos "a mais"	04.08.2010	15 dias após assinatura do contrato ⁸	413.950,26 €	2.144.630,07 €	23,92	123,92	203 dias

Os trabalhos "a mais", no montante de **413.950,26 € (23,92%)**, que constituem o objecto deste contrato adicional, encontram-se descritos na Comunicação da empresa de fiscalização "BB Form Consulting, S.A." de 30.04.2010, resumindo-se da seguinte forma:

Identificação dos trabalhos por Capítulos/Subcapítulos e respectivo valor	Valor dos trabalhos "a mais" efectuados (€)	
Arquitectura (296.563,11 €)	Alvenarias	7.248,79
	Revestimento de paredes	118.609,53
	Pavimentos e rodapés	49.931,53
	Revestimento de tectos	2.942,67
	Carpintarias	33.216,41
	Diversos	84.614,18
Fundações e estruturas (48.626,44 €)	Estruturas de betão	30.371,36
	Estrutura metálica	18.255,08
Instalações e equipamentos mecânicos (11.887,00 €)	AVAC	11.887,00

⁸ Informação constante do documento elaborado nos termos do anexo à Resolução nº 1/2009, publicada no Diário da República, 2ª série, nº 9, de 14 de janeiro de 2009, mas contrariada pelo conteúdo do ofício da CMP nº 12484, de 17.12.2010, no qual se refere que "os trabalhos a mais foram sendo executados com o decorrer da empreitada".



<i>Identificação dos trabalhos por Capítulos/Subcapítulos e respectivo valor</i>		<i>Valor dos trabalhos “a mais” efectuados (€)</i>
<i>Instalações e equipamentos eléctricos (43.446,28 €)</i>	<i>Instalações eléctricas e telecomunicações</i>	<i>2.893,58</i>
	<i>Alimentação dos quadros eléctricos</i>	<i>458,35</i>
	<i>Caminho de cabos</i>	<i>566,10</i>
	<i>Iluminação normal de emergência</i>	<i>24.497,61</i>
	<i>Tomadas de energia e alimentação a equipamentos</i>	<i>8.929,65</i>
	<i>Telecomunicações</i>	<i>5.549,20</i>
	<i>Sistema de detecção e alarme de incêndio</i>	<i>170,25</i>
	<i>Sinalização de chamada</i>	<i>137,85</i>
	<i>Sistema de informação horária e campanhas</i>	<i>243,69</i>
<i>Rede de águas, esgotos e incêndio (2.927,43 €)</i>	<i>Rede de água quente</i>	<i>212,00</i>
	<i>Projecto de combate a incêndios</i>	<i>401,58</i>
	<i>Rede de águas residuais domésticas</i>	<i>2.313,85</i>
<i>Outros trabalhos (10.500,00 €)</i>	<i>Elevação da linha de média tensão</i>	<i>10.500,00</i>
<i>Total</i>		<i>413.950,26</i>

a) Considerando as justificações apresentadas, quer pela empresa de fiscalização da obra, quer pela autarquia,⁹ apurou-se que na génese destes trabalhos adicionais, estiveram os seguintes fundamentos de facto:

✚ **A circunstância de a Câmara Municipal de Paredes ter iniciado o procedimento concursal para adjudicação da Obra em apreço sem deter a propriedade do terreno onde a mesma iria ser implementada, facto que só por si motivou:**

- Impossibilidade de realização de levantamento topográfico ou estudo geológico, antes da realização do procedimento concursal, não tendo por isso a CMP fornecido aos concorrentes em sede de concurso, qualquer peça processual ou elemento informativo acerca das características do terreno onde a obra deveria ser construída, o que implicou, posteriormente, alterações ao Projecto de Estabilidade

⁹ Comunicação da empresa de fiscalização “BB Form Consulting, S.A.” de 30.04.2010, complementada com os esclarecimentos constantes do ofício da CMP 12484/DFM/VV de 17.12.2010.



(por só então se ter constatado a fraca capacidade resistente do terreno), apresentando a nova solução a necessidade de executar Fundações profundas e uma Laje Estrutural em substituição da Laje Térrea prevista.

- Necessidade de proceder à elevação de uma linha de média tensão que atravessava o terreno onde a obra viria a ser realizada, e da qual apenas se deu conta aquando da aquisição dos terrenos onde foi implantada a obra.

Estes trabalhos, de acordo com o alegado, eram essenciais à obtenção do licenciamento do edifício.

✚ Alteração do projecto de arquitectura posto a concurso, em virtude da necessidade de aumentar a largura do corredor de 1.80 m para 2.40 m, alegadamente por exigência da Direcção Regional de Educação do Norte¹⁰

De acordo com o informado pela CMP, ocorreu uma alteração do projecto de arquitectura, que envolveu **um acréscimo da área de construção em 134,50 m²**, em virtude de, em "*reunião mantida com os responsáveis da DREN na matéria*", se ter considerado que a largura do corredor definida inicialmente no projecto de arquitectura não era suficiente para o número de alunos que iria servir, particularmente, os alunos com mobilidade reduzida. **Esta alteração no projecto de arquitectura** que, recorde-se, foi fornecido pelo dono da obra, **originou acréscimos de trabalhos em todos os capítulos da empreitada**, tendo mesmo sido a única justificação apresentada para a realização dos "trabalhos a mais" respeitantes aos capítulos de Instalações e Equipamentos Mecânicos, Instalações e Equipamentos Eléctricos e Rede de Águas, Esgotos e Incêndio.

✚ Aumento do mobiliário, designadamente, armários, cacifos, balcões e bancadas, apresentados no projecto inicial, resultante da alteração do projecto de arquitectura.

¹⁰ A CMP nunca apresentou qualquer comprovativo das invocadas reuniões com a Direcção Regional de Educação Norte, nem das exigências que alegadamente esta terá formulado.



✚ Alteração pela CCDRN¹¹ do regulamento aplicável quanto à comparticipação financeira no custo da obra, através de fundos do QREN¹²

No que respeita ao projecto de isolamento térmico, foi exigido no procedimento concursal¹³ que o mesmo obedecesse à legislação em vigor, estando ainda previsto que esse projecto seria posteriormente aprovado e visado por um perito devidamente qualificado, **de modo a obter um certificado energético do edifício, no final da obra.**

Foi ainda definido no mesmo documento, entre outras exigências, que fosse aplicado no edifício uma correcção térmica nas paredes exteriores e aplicadas placas de vidro celular com acabamento exterior de sistema bi-capa com rede.

Porém, no decurso da empreitada, o dono da obra - CMP – decidiu alterar o projecto relativo ao isolamento térmico exterior e respectivo revestimento, aceite no procedimento concursal, alegando que tal modificação resultou de “(...) *uma alteração pela CCDRN do regulamento aplicável quanto à comparticipação financeira da mesma através dos fundos QREN, alteração essa que passou a majorar em 5% a existência de certificação energética da sua totalidade. Ora a fim de beneficiar da referida majoração optou o município por realizar as alterações no projecto térmico consideradas necessárias à sua obtenção(...)*”

A referida alteração ao projecto de isolamento térmico traduziu-se numa alteração da solução do revestimento exterior para régua de pinho modificado e um soco inferior em material tipo Valverde, conjuntamente com o aumento da área a revestir resultante da alteração do projecto de arquitectura.

✚ Alterações decorrentes da “nova” legislação de SCIE¹⁴

De acordo com o exigido no procedimento concursal (memória descritiva dos projectos de especialidades), o projecto de segurança e detecção contra incêndios

¹¹ Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte.

¹² Quadro de Referência Estratégico Nacional.

¹³ Conforme Memória Descritiva dos projectos de especialidades (folhas 160 e 161 do Processo de Fiscalização Prévia n.º 244/2009).

¹⁴ Regime Jurídico de Segurança contra Incêndios em Edifícios – Portaria n.º 1532/2008, de 29 de Dezembro (aprova o Regulamento que entrou em vigor no dia 01 de Janeiro de 2009).



devia obedecer à regulamentação em vigor, para ser aprovado pelo Serviço Nacional de Bombeiros, após a realização de uma vistoria, **no final da empreitada**.

A entrada em vigor deste regulamento - 01.01.2009 - antes da data de consignação da obra, mas após a sua adjudicação (17.12.2008), determinou o acréscimo do número de portas corta-fogo (no valor de 33.216,41 €) e a redefinição das luminárias de emergência (24.497,61 €).

- b) No que respeita ao regime legal aplicável, a CMP fundamentou todos os trabalhos adicionais efectuados ao abrigo do artigo 26º, do RJEOP.¹⁵

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 - 1ª S-PL. Ou ainda, "*circunstância imprevista é 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*".

Analizados os trabalhos constantes do contrato adicional e respectivos fundamentos, à luz desta jurisprudência, considerou-se, desde logo, em sede de Relato, que, com excepção dos trabalhos resultantes das alterações legislativas entretanto ocorridas no

¹⁵ Entretanto revogado pelo artigo 14.º, n.º 1, alínea d), do DL n.º 18/2008, de 29.01. Contudo, atento o disposto no artigo 16.º, n.º 1, do mesmo diploma legal, o RJEOP continua a ser aplicável à execução de contratos formalizados no seu âmbito.



Regime Jurídico de Segurança contra Incêndios em Edifícios (no valor de 57.714,02 €), os restantes trabalhos na importância de **356.236,24 €** e as justificações então apresentadas, não permitiam concluir que os mesmos tivessem resultado de acontecimentos inesperados, inopinados, surgidos no decurso da execução da obra e que um decisor normalmente diligente não estava em condições de prever inicialmente, pelo que não eram enquadráveis no artigo 26.º do RJEOP.

Efectivamente, não apenas as justificações apresentadas eram insuficientes e pouco esclarecedoras (caso da certificação energética do edifício que, aparentemente, já estava prevista no projecto inicial, não sendo perceptível por que razão e em que medida a alteração do regulamento invocado a propósito daqueles trabalhos, veio exigir a alteração da solução do revestimento exterior para outro tipo de material), como também, revelavam que a maioria dos trabalhos adicionais resultaram de falta de planeamento e gestão adequada de todas as operações inerentes à realização deste equipamento municipal, começando, desde logo, pelo facto de a autarquia não deter a posse/propriedade do terreno antes do lançamento do concurso, o que inviabilizou a elaboração de um projecto correcto e rigoroso (e determinou contratações "autónomas"), a que acresceu a alteração do projecto de arquitectura (patenteado no procedimento concursal), para permitir o aumento da largura de um corredor, e que veio a ter repercussão em toda a empreitada.

- c) O Presidente da CMP, assim como os responsáveis autárquicos que autorizaram a adjudicação do adicional em apreço em reunião camarária de 15.06.2010,¹⁶ os Vereadores, Pedro Dinis da Silva Mendes, Raquel Moreira Silva, Cândido Joaquim Venda Moreira Barbosa, Manuel Fernando Rocha e Maria Hermínia Guedes Moreira, em sede de exercício do direito de contraditório, previsto no artigo 13º da LOPTC, vieram apresentar as seguintes alegações:¹⁷

«(...)

Em primeiro lugar verificou-se a necessidade de um aumento da largura de um corredor do edifício, tendo o mesmo passado de 1,80 m para 2,40 m. Esta alteração

¹⁶ Precedida da Informação nº 138, de 04.06.2010, subscrita pelo Director, Eng.º Virgílio Vaz.

¹⁷ Conforme já anteriormente se referiu, os indicados responsáveis, em sede de contraditório, responderam separadamente mas com alegações de conteúdo semelhante, transcrevendo-se a resposta enviada por Pedro Dinis da Silva Mendes.



ao projecto de arquitectura determinou um aumento da área de construção de 134,50 m² e ocorreu depois de ter sido o primeiro contrato celebrado.

A alteração supra relatada foi imposta pela DREN (Direcção Regional da Educação Norte), em sede de acompanhamento da obra referida. Na verdade, a obra objecto da empreitada é, como se disse, um centro escolar, sendo que a sua execução foi ainda objecto de candidatura e financiamento.

Ora, foi precisamente a aludida DREN que acompanhou a execução da obra e que, no seu decurso, propôs o alargamento do citado corredor para efeito de permitir maior mobilidade, principalmente para os alunos com dificuldade de locomoção. Neste particular, o município, ou acatava a proposta e realizava a obra, ou não acatava e realizava uma obra de raiz que possuía um corredor que limitava e restringia a circulação.

Daqui logo se infere qual seria a melhor decisão, mesmo correndo o risco de V. Exas. assim não o entenderem.

(...)

A verdade é que ocorreram várias reuniões entre o município e a DREN de acompanhamento da obra. Tais reuniões possuíam um carácter informal, sendo que das mesmas não eram lavradas actas. Mas não se pode retirar a precipitada conclusão que não existiram só por via de não possuírem documentação de suporte.

Não é defensável concluir pela não existência das reuniões por delas não constar qualquer documento. Se não tivesse sido proposto pela DREN o alargamento do corredor, os técnicos do município por certo não se lembrariam de tal facto.

Pelo que deve entender-se que a alteração do alargamento do corredor supra referido foi imposta pela DREN já depois da celebração do contrato inicial e, como tal, deve ser entendido que a realização dos trabalhos de alargamento são necessários e decorreram de circunstâncias imprevistas, devendo ser enquadrados como tal no artigo 26º do RJEOP.

O aumento de área que o alargamento do corredor impôs levou à necessária alteração dos trabalhos referentes à eficiência energética, muito embora o aumento



não seja proporcional, uma vez que as alterações de área impuseram alteração de execução dos ditos trabalhos.

A alteração (aumento) de área do corredor impôs um aumento de área total da edificação. Tal alteração ao projecto de arquitectura com o conseqüente aumento de dimensão do projecto, propiciou uma nova perspectiva de aproveitamento do financiamento. Na verdade, a existência de certificado energético do edifício foi majorada em 5%, o que determinou alterações à obra no que tange à solução primitiva do isolamento térmico e respectivo revestimento.

Não se entende nem se aceita a conclusão que as alterações não foram causadas por circunstâncias imprevistas. É afirmado que foi o aumento de área que motivou a necessidade de aumentar os trabalhos com o isolamento térmico. Ora, se assim foi, e considerando-se que o aumento de área propiciado pelo alargamento do corredor, foi fundado numa circunstância imprevista, por maioria de razão, os trabalhos de isolamento térmico também se fundam numa circunstância imprevista (...).

No que concerne aos trabalhos realizados pela qualidade dos terrenos, entende o respondente que também são trabalhos imprevistos, devendo ser considerados como tal.

(...)

O Município de Paredes, dono da obra em apreço, optou por um concurso público de concepção/construção. O contrato decorrente deste concurso foi apreciado pelo Tribunal de Contas, que não lhe colocou óbice na aposição do Visto.

As razões e fundamento de opção desta modalidade de concurso, foram patentes e aceites. Tratou-se não só da complexidade, mas também da celeridade e necessidade do cumprimento de prazos apertados na obtenção de financiamento.

Importa sublinhar que quando foi proferida a decisão de abertura do procedimento concursal, o município não possuía ainda os terrenos onde haveria de vir a ser implantado o centro escolar.

Sendo os prazos para obtenção de financiamento extremamente apertados, a verdade é que o município viu-se obrigado a avançar com a abertura do procedimento de



Tribunal de Contas

empreitada na modalidade citada, mesmo sem ainda ter na sua posse os terrenos onde viria a decorrer a execução da obra. Ora, se não possuía os terrenos, por maioria de razão não poderia fazer qualquer tipo de levantamento geológico. Os decisores municipais preocuparam-se com o estrito cumprimento dos prazos no que concerne ao financiamento. E conseguiram cumprir tal desiderato.

Caso não tivessem avançado com o concurso, mesmo antes de saber a exacta localização da implantação da obra, o mais certo seria não cumprirem os prazos da candidatura ao financiamento.

Foram razões de interesse público que fundamentaram a abertura do procedimento sem os necessários estudos geológicos.

Pelo exposto, entende o respondente, que uma vez que na data de abertura do procedimento o município não possuía os terrenos e ainda não se sabia com rigor o local de implantação da obra não podia ter previsto a necessidade de execução dos trabalhos de movimento de terras e estacarias que motivaram o necessário contrato adicional.

Ora, é precisamente o facto de o município não ter decidido a localização exacta da obra, quando lançou o concurso que não previu a necessidade de elevação da linha de média tensão.

(...)

Conclui o respondente que a constatação da realização dos trabalhos necessários à elevação da linha de média tensão, só poderia ser verificada depois da decisão de localização da obra, que ocorreu depois de aberto o concurso, pelo que tais trabalhos são necessários e obrigatoriamente trabalhos que integram o conceito de trabalhos a mais previsto no artigo 26º do RJEOP.

Por último, a aquisição de mobiliário (armários, cacifos, balcões e bancadas) também não pode ser considerada como violadora das regras da contratação.

Resulta das anteriores exposições que a mesma ficou-se a dever ao facto da alteração do projecto de arquitectura. Foi, pois a alteração ao projecto de arquitectura que fundou e motivou a aquisição dos equipamentos. Sendo a arquitectura da obra



alterada por facto superveniente e imprevisível, como julga o respondente ter demonstrado, então esta aquisição é, a fortiori, também ela própria, tida por trabalhos a mais à luz do citado preceito legal já aqui invocado».

Apreciando a argumentação apresentada, observa-se que a mesma se resume em invocar o facto de se ter aberto o concurso antes de dispor dos terrenos onde a escola deveria ser construída, aliás, antes mesmo de saber a localização desses terrenos, paralelamente a exigências efectuadas pela DREN (que geraram acréscimos da área de construção), como justificação para todos os trabalhos adicionais.

Relativamente às supostas exigências da Direcção Regional de Educação Norte, que obrigaram a um redimensionamento da obra em apreço, é de salientar que não só a CMP não logrou apresentar provas da sua existência (que poderia ter sido feita com recurso a outra documentação eventualmente existente, e não apenas através das actas das reuniões que alega não existirem) como são os próprios alegantes que ao referirem-se a elas, umas vezes lhes chamam imposições e outras, propostas.

Não fica assim comprovado se as alterações efectuadas na sequência das reuniões com a DREN, foram impostas ou meramente sugeridas por aquela entidade.

Em todo o caso, porém, ainda que essas alterações tivessem sido impostas, tal facto não se poderia considerar "circunstância imprevista" para os efeitos do artigo 26º, nº 1, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.

Recorde-se, que de acordo com o entendimento propugnado pelo Tribunal, "circunstância imprevista" para os efeitos do artigo 26º, nº 1, do RJEOP, não é qualquer acontecimento que ocorra no decurso da empreitada e em que o dono da obra não tivesse pensado antes do seu início, mas apenas aquelas circunstâncias cuja previsão não fosse possível a um decisor público diligente, colocado nas mesmas circunstâncias.

Ora, no caso presente, estando em apreço a concepção/construção de um equipamento escolar - Escola EB1/JI de Mouriz- a questão que se coloca, desde logo, é por que razão não foi a DREN consultada ainda em fase de planeamento da obra (no âmbito das suas competências de articulação com as autarquias locais no exercício das atribuições destas



Tribunal de Contas

na área do sistema educativo¹⁸), por forma a evitar as alterações que mais tarde vieram a ser impostas ou propostas, com os inerentes acréscimos de custos.

Quanto à outra justificação apresentada - o município não possuir, desde o início, os terrenos necessários à implantação da obra - também não se afigura procedente para fundamentar os trabalhos adicionais.

Referem os alegantes que se orientaram por razões de defesa do interesse público, tendo esta atitude sido ditada pela necessidade de garantir o cumprimento dos prazos de candidatura para obtenção do financiamento comunitário para a obra em questão.

Ora, nem os motivos estritamente de ordem financeira são susceptíveis de constituírem circunstância imprevista, nem o interesse público parece ter sido salvaguardado, quando se constata que uma obra inicialmente adjudicada por 1.730.679,81 €, terá um custo final provável¹⁹ de 2.442.041,58 €, ou seja, um acréscimo de 711.361,77 €, relativamente ao inicialmente previsto (incluindo o valor dos dois contratos celebrados por ajuste directo mas relacionados com a obra e adiante analisados) representativo de 41,10% do preço da obra (dos quais, 653.647,75 €, decorrem de trabalhos considerados ilegais).

O interesse público, contrariamente ao defendido pelos alegantes, não é delimitado pela entidade adjudicante mas sim pela lei,²⁰ e tem que ser visto à luz das disposições legais que norteiam a contratação pública, porquanto as mesmas ao regularem esta matéria têm ínsita essa vertente.

- d) Em síntese, não podendo os trabalhos que constituem o objecto do contrato adicional [exceptuando os resultantes das alterações legislativas (SCIE)], ser legalmente qualificáveis como trabalhos a mais, nos termos do artigo 26.º, n.º 1, do RJEOP, uma vez que não resultaram de "*circunstâncias imprevistas*", conforme decorre do acima exposto, atento o respectivo valor – **356.236,24 €** (sem IVA) - na data em que ocorreu a adjudicação – 15.06.2010 – a mesma deveria ter sido precedida de **concurso público**

¹⁸ Vide artigo 16º do Decreto-lei nº 213/2006, de 27 de Outubro, alterado pelos Decretos-Leis nºs 164/2008, de 8 de Agosto, 117/2009, de 18 de Maio e 208/2009, de 2 de Setembro.

¹⁹ De acordo com a informação prestada pela autarquia no ofício nº 12484, de 17.12.2010, naquela data, a conta final da empreitada ainda não tinha sido elaborada.

²⁰ Vide, entre outros, o Acórdão nº 1/2007 – 3ª S, de 24.01.



ou limitado por prévia qualificação, nos termos do artigo 19.º, alínea b), do CCP, o que não aconteceu.

Esta ilegalidade é susceptível de consubstanciar infracção financeira geradora de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) – segmento autorização da despesa – do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

3.3. Outros contratos

a) Não obstante não terem sido celebrados outros contratos adicionais, na sequência de pesquisa efectuada ao Portal dos Contratos Públicos – www.base.gov.pt em 08.11.2010 e 17.01.2011, apurou-se que no âmbito desta empreitada foram ainda celebrados mais dois contratos com a empresa Manuel Rodrigues Gouveia, S.A. (adjudicatária do contrato auditado), ambos precedidos de procedimento por ajuste directo, tendo o primeiro sido celebrado em **05.02.2010**, tendo por objecto a **execução de movimentos de terras e estacarias na EB1/JI de Mouriz**, no montante de **148.024,39 €** e prazo de execução de 210 dias (procedimento n.º 139793, com a data de registo de 17.02.2010) e o segundo, celebrado em **13.12.2010**, pelo valor de **149.387,12 €** e prazo de execução de 180 dias, relativo aos trabalhos para a **execução de depósito de águas, central técnica e PT para a escola EB1/JI de Mouriz** (procedimento n.º 212448, com a data de registo de 23.12.2010).

Atento o valor global destes contratos – 297.411,51 € -, o mesmo representa 17,18% do valor inicial da empreitada auditada.

b) Ambos os contratos foram autorizados por despacho do Presidente da CMP, Celso Manuel Gomes Ferreira, respectivamente, de 24.09.2009 e 10.11.2010,²¹ o qual em sede de contraditório e relativamente a estas contratações "autónomas", veio alegar o seguinte:

«(...)

Como é do conhecimento público, o Município de Paredes aderiu fortemente à política adoptada no sentido de reformulação da rede escolar do 1º Ciclo do Ensino Básico, dado que, a quase totalidade das escolas desse mesmo primeiro

²¹ Documentação remetida através de correio electrónico, em 09.03.2011.



ciclo que se encontravam em funcionamento no concelho apresentavam, pela sua idade, problemas estruturais que, nem permitiam condições adequadas para o ensino, nem para a normal vivência do aluno na escola.

Desta forma, quando foi dada a conhecer a possibilidade de o Município obter comparticipação para a construção de Centros Escolares, avançou de imediato para a preparação de todos os processos tendentes à apresentação em tempo útil das respectivas candidaturas.

Sublinhe-se que, pela sua extensão e dispersão geográfica o Município de Paredes avançou com a candidatura à construção de dezasseis Centros Escolares.

Como é também do conhecimento público, a localização de um Centro Escolar, mais do que qualquer outro equipamento público, é condicionada por um conjunto vasto de factores, tais como a rede viária, a localização central face à dispersão da população estudantil, a localização que permita um rápido acesso de todos os pontos de abrangência da escola, a fluidez de tráfego, etc.

Ora, face a estes condicionalismos, a escolha da sua melhor localização não pode, nem deve, ser tomada de ânimo leve.

Acresce que, por aquelas razões acima apontadas, a aquisição dos terrenos colide normalmente com a necessidade de celeridade da decisão e com a necessidade de estar atento à efectiva prossecução do interesse público, não adquirindo por qualquer preço.

Desta forma, logo que se começou a avançar com os procedimentos tendentes às candidaturas, também se avançou com os contactos com os proprietários de prédios cuja localização era adequada ao fim pretendido.

Contudo, quer pela dimensão dos prédios a adquirir, quer pelo facto de, logo que se sabe do interesse de um ente público na aquisição do terreno os preços adquirirem proporções insustentáveis, o processo de aquisição arrastou-se por mais tempo do que aquele que era de facto desejado e desejável.

Dir-se-á que o Município sempre poderia avançar com procedimentos



expropriativos, contudo, como é sabido, até esse tipo de procedimento tem de ser precedido por tentativas de negociação amigável por força das disposições do Código das Expropriações e, além do mais e como já referido, as hipóteses de localização eram várias, não sendo pois admissível que, para o mesmo fim, fossem solicitadas mais do que uma declaração de utilidade pública.

Desta forma, o Município de Paredes, dono da obra em apreço, optou por avançar com um procedimento tendente à adjudicação da obra através de um concurso público de concepção/construção.

Este avanço urgente teve ainda como causa e fundamento o facto de o Governo ter dado aos municípios um ano para que a construção dos centros escolares estivessem concluídos não podendo pois tardar-se no início dos procedimentos tendentes à adjudicação da execução dos trabalhos.

(...)

Por essas razões, quando foi proferida a decisão de abertura do procedimento concursal, o município não possuía ainda os terrenos onde haveria de vir a ser implantado o centro escolar.

Sendo os prazos para obtenção de financiamento extremamente apertados, a verdade é que o município viu-se obrigado a avançar com a abertura do procedimento de empreitada na modalidade citada, mesmo sem ainda ter na sua posse os terrenos onde viria a decorrer a execução da obra.

Ora se não possuía os terrenos nem sabia com rigor qual o local onde se iria localizar e implantar o equipamento, por maioria de razão não poderia saber quais os movimentos de terra que seriam necessários, pese embora pudesse prever alguns, e fê-lo, mas um pouco desfasado da realidade que seria aquela que veio a notar-se no momento de decisão do terreno onde seria efectivamente a localização. Da mesma forma, não era previsível, nem podia sê-lo, que o terreno obrigasse à realização de estacaria.

Ora, tendo-se os decisores municipais preocupado com o estrito cumprimento dos prazos no que concerne ao financiamento — e tendo conseguido cumprir tal desiderato — também é certo que caso não tivessem avançado com o concurso,



mesmo antes de saber a exacta localização da implantação da obra, o mais certo seria não cumprirem os prazos da candidatura ao financiamento.

Mas, após a adjudicação e como continuava a ser necessário o cumprimento de prazos, quer pela necessidade de evitar revisões de preços, quer pela necessidade de cumprir a realização da candidatura, havia também necessidade de executar com celeridade os trabalhos que vieram a afigurar-se como necessários e que, no entender dos técnicos municipais, deveriam ser executadas autonomamente porque, no entender daqueles poderiam não configurar a natureza de trabalhos a mais e, mesmo que se subsumissem naquele conceito, sempre teriam limitações de outra ordem, qual seja o limite legalmente imposto como máximo para a realização deste tipo de trabalhos.

Assim, como foi entender dos serviços técnicos municipais que era vantajoso que os trabalhos de execução de movimentos de terras e de estacaria deveria ser efectuada pelo mesmo adjudicatário da obra inicial, pelas razões que já foram apontadas em sede de contraditório, designadamente por forma a evitar eventuais conflitos de natureza construtiva ou de soluções técnicas que pudessem influir nos trabalhos subsequentes, e como o valor estimado do contrato assim o possibilitava, adoptou-se o procedimento por ajuste directo.

Já quanto ao contrato para a execução de depósitos de águas, central técnica e PT, são outras as razões que justificam a sua não integração no procedimento inicial.

E são as seguintes:

O Município, para além do forte empenho no reordenamento da rede escolar, tem vindo a fazer um esforço no sentido de reduzir os seus gastos, seja com consumíveis, seja com a vertente energética necessária ao normal desempenho e cumprimento da sua actividade.

Como é sabido, dotar um edifício de condições de eficiência energética, sobretudo aqueles que já se encontram erigidos, tem elevados custos.

Por essa razão, e logo que soube da possibilidade de efectuar candidaturas para



eficiência energética dos edifícios onde se encontram instaladas e a funcionar as piscinas municipais, foi aproveitada essa janela de oportunidade.

E foi nessa sequência que se entendeu, através das auditorias que foram efectuadas àqueles, que seria desejável que os novos edifícios a construir estivessem também eles vocacionados para esta vertente da eficiência.

Optou-se assim, à posteriori da execução do projecto inicial, em reutilizar as águas pluviais nos lavados e efectuar trabalhos necessários àquela eficiência energética.

Por esta razão, houve pois necessidade de lançar um novo procedimento para a execução daqueles trabalhos que, como será possível de ver, não foram, nem seriam inseríveis no projecto inicial e, como tal, não poderiam ser enquadráveis no concurso lançado».

Em ambos os casos, considera-se que estes contratos não respeitam a trabalhos autónomos, uma vez que os mesmos não se podiam dissociar do objecto da empreitada em apreço.

Efectivamente, quer os trabalhos de execução de movimentos de terras e estacarias, no valor de 148.024,39 € (contrato celebrado em 05.02.2010), relativos a uma fase inicial da obra destinando-se a complementar trabalhos de fundação ou de implantação da estrutura,²² quer os trabalhos para a execução de depósito de águas, central técnica e PT para a escola EB1/JI de Mouriz, no valor de 149.387,12 € (contrato celebrado em 13.12.2010), correspondiam a trabalhos necessários ao funcionamento integral do equipamento municipal que é objecto do contrato da empreitada em apreço, razão pela qual deviam tê-lo integrado desde o seu início.

O Presidente da CMP invoca em defesa da bondade da sua actuação, relativamente ao contrato celebrado em 05.02.2010, o facto de a decisão de abertura do procedimento concursal ter sido tomada num momento em que a autarquia ainda não dispunha dos terrenos onde haveria de ser implantado o centro escolar, tendo tal circunstância ocorrido devido à urgência em realizar a obra para não perder a participação dos fundos comunitários.

²² Salienta-se, ainda, o facto de apesar de estarem previstos trabalhos de movimentação de terras, em dois capítulos da proposta adjudicada no âmbito do contrato de empreitada em estudo (1 – Arquitectura, sem qualquer menção a preços unitários) e (2 – Fundações e Estruturas, com o valor de 5.018,52 €), o dono da obra optou por os executar através de um procedimento autónomo, recorrendo, para tal, ao ajuste directo, uma vez que, como alegou, não dispunha então do terreno para a implantação da obra.



Já quanto ao contrato para execução de depósitos de águas, central técnica e PT, as razões justificativas invocadas para a sua não integração no procedimento inicial, relacionam-se com a opção camarária, tomada à posteriori da execução do projecto inicial, em reutilizar as águas pluviais nos lavabos e efectuar outros trabalhos necessários a dotar o edifício de condições de eficiência energética que o tornassem elegível a uma candidatura para obtenção de fundos para esse efeito.

Ora, no que respeita a esta argumentação, sobre a questão da indisponibilidade dos terrenos e do aproveitamento dos fundos comunitários, remete-se para tudo quanto ficou dito na alínea c) do ponto 3.2, e no que concerne às medidas adoptadas para dotar o edifício de condições energéticas, sendo embora, de realçar o objectivo meritório que as medidas adoptadas visavam alcançar, a verdade é que esse objectivo não pode afastar o cumprimento das normas legais em matéria de contratação pública.

A não consideração destes trabalhos no contrato inicial, ou seja, o facto de os mesmos não terem sido, desde logo, equacionados nesta empreitada, constitui mais um indício de que o dono da obra não assumiu uma conduta diligente em termos de planeamento e gestão de todas as situações relacionadas com a construção da escola, assim, como com a diligência imposta pelo artigo 10.º do RJEOP.

- c) Mesmo que não se questionasse a autonomia dos trabalhos subjacentes a estes contratos, sempre os mesmos deveriam ter sido objecto de uma adjudicação única (já que respeitam a partes de uma obra e nenhum deles respeita a uma empreitada distinta) precedida, atento o seu montante global, de concurso público ou limitado por prévia qualificação, nos termos do disposto na alínea b) do artº 19º do CCP, o que não aconteceu.

A adopção do procedimento por ajuste directo nestas circunstâncias violou ainda o disposto no artigo 113º, n.º 2, daquele código, sendo susceptível de consubstanciar infracção financeira geradora de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) – segmento autorização da despesa – do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.



3.4. Outras circunstâncias relativas à autorização dos contratos

a) No que respeita ao contrato adicional, invocam ainda, os indiciados responsáveis que:

- ✚ Não possuem formação académica de base que lhes permita *"aferir sobre a matéria objecto do procedimento concursal, sendo pois uma matéria que escapa ao seu conhecimento"*;
- ✚ As áreas de actuação camarária pelas quais são responsáveis nos termos das delegações e subdelegações de competências conferidas pelo Presidente da Câmara, não abrangem as obras municipais, não tendo sido da sua responsabilidade a apresentação da proposta com base na qual foram aprovados os trabalhos adicionais em apreço;
- ✚ A deliberação da Câmara que autorizou a celebração do contrato adicional teve por base uma Informação do Director de Departamento de Obras Municipais, intitulada *"Concurso Público para Concepção/Construção da Escola EB1/JI de Mouriz – trabalhos a mais de natureza imprevista"*, resultando, ainda, de um parecer anexo a essa informação que *"a presente previsão de trabalhos a mais e imprevistos apresenta-se no seguimento de situações ocorridas na empreitada, não alvitráveis no seu início"*. Estas informações de natureza técnica atestando a conformidade dos procedimentos propostos com a legislação em vigor, terão influenciado de forma decisiva o sentido de voto dos indiciados respondentes.

Concluem, assim, que estas circunstâncias determinam a falta de culpa ou negligência da conduta dos respondentes, conduzindo à sua absolvição.

Apreciando o que assim vem alegado, e começando por este último argumento, cabe referir que já em diversas ocasiões o Tribunal se pronunciou no sentido de que o facto de a autorização dos designados "trabalhos a mais" ter sido precedida de informações e/ou pareceres técnicos nos quais são caracterizados como tal, não exonera os responsáveis pela respectiva autorização de eventual responsabilidade financeira adveniente de uma errada qualificação dos mesmos.



Tribunal de Contas

De igual modo, também o facto de não possuírem formação académica específica relativa à matéria em análise ou desempenharem funções em áreas não conexas com as obras municipais, tem sido considerado irrelevante pelo TC em termos de apreciação de culpa.

Como se pode ler na sentença da 3ª Secção deste Tribunal nº 03/2010, de 19 de Março:

«(...) O argumento de que os Demandados decidiram de acordo com as informações e pareceres dos Serviços não releva. Na verdade, e como é jurisprudência uniforme do Plenário da 3ª Secção,²³ quem repousa na passividade ou nas informações dos Técnicos para se justificar de decisões ilegais esquece que a boa gestão dos dinheiros públicos não se compatibiliza com argumentários de impreparação técnica para o exercício de tais funções.

*No caso em análise, os demandados só se confrontaram com questões como a dos autos porque livremente se decidiram a concorrer, em eleições, a cargos autárquicos.
(...)*

Sublinhe-se que não são os Serviços que estão a ser julgados mas os responsáveis financeiros que, livremente, se abalançaram a cargos de gestão autárquica.

A impreparação dos responsáveis pela gestão e administração pública não pode nem deve ser argumento excludente da responsabilidade das suas decisões. Há muito que este Tribunal, e o Plenário da 3ª Secção vem sustentando tal entendimento, como se evidencia, entre outros, dos seguintes Acórdãos:

"A própria circunstância de não terem consciência de que estavam a violar disposições legais e a cometer infracções, quando são pessoas investidas no exercício de funções públicas com especiais responsabilidades no domínio da

²³ Veja-se a título meramente exemplificativo as Sentenças nºs 03/2007 e 11/07JUL10/3ª S. 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 «(...) 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 ...», 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.»



gestão de recursos públicos, sujeitos a uma disciplina jurídica específica, não pode deixar de merecer um juízo de censura”

(Ac. nº 03/07, de 27.06.07 in www.tcontas.pt)

“Especificamente no que concerne aos eleitos locais, o artigo 4º da Lei nº 29/87, de 30 de Junho, define quais os deveres em matéria de legalidade e direito dos cidadãos e em matéria de prossecução do interesse público. Tais deveres são manifestamente violados quando titulares de um órgão executivo de uma autarquia local votam favoravelmente propostas sem se certificarem previamente da sua justificação e legalidade”

(Ac. nº 02/08, de 13.03.08 in Rev. Tribunal de Contas nº 49)

“Estando em causa, nas decisões que consubstanciam os ilícitos praticados, não aspectos menores ou detalhes insignificantes mas a substância e o núcleo das matérias sobre que havia de decidir, tratando-se, por outro lado, não de aplicar normas erráticas, de difícil indagação ou susceptíveis de suscitarem especiais aporias hermenêuticas, mas normas que era suposto deverem ser conhecidas e cabalmente executadas por pessoas colocadas nas posições funcionais dos agentes e com a experiência que detinham, tendo, além disso, descuidado a consulta da estrutura jurídica de apoio de que poderiam servir-se, há fundamento para concluir pela existência de culpa.”

(Ac. nº 02/07, de 16.05.07 in Rev. Tribunal de Contas, nº 48)

(...))»

Também na Sentença da 3ª Secção nº 5/2010, de 30 de Abril, se refere a este propósito:

«Na verdade, não se pode tolerar nem desculpar que responsáveis da Administração, quer local, quer nacional, desconheçam os princípios há muito clarificados em sede de efectivação de “trabalhos a mais”, no âmbito das empreitadas de obras públicas. Não é mais sustentável e aceitável que se confundam conceitos básicos e estruturantes da assunção de despesas públicas em sede de empreitadas, em que as “circunstâncias imprevistas” a que alude o artigo 26º do Decreto-lei nº 59/99 indevidamente se assimilam a “circunstâncias resultantes de erros e falhas de projecto”, a circunstâncias “que visam melhorar o projecto, e ou a não retardar a execução de obra aguardada e apetecível para os munícipes”».



b) No que respeita aos contratos autónomos

O Presidente da CMP, indiciado responsável por estas contratações, vem igualmente alegar que:

- Não "(...) lhe pode ser exigido que conheça, as áreas de engenharia e da contratação pública e de fiscalização de obra (...)";
- Que, tal como os outros indiciados responsáveis agiu com base em informações e pareceres técnicos, nos quais confiou.

Os argumentos apresentados merecem as observações efectuadas na alínea anterior, para as quais se remete.

- c)** Todos os indiciados responsáveis formulam diversas considerações sobre o conceito de responsabilidade e concluem as suas alegações solicitando a relevação da eventual responsabilidade financeira em que possam ter incorrido, por entenderem que se verificam os requisitos previstos no artigo 65.º, n.º 8 da LOPTC, designadamente, no que se refere à inexistência de culpa, porquanto, atento o quadro factual em que fundaram as decisões em apreço, as mesmas não merecem censura ou reparo.

Ora, um dos requisitos para a relevação de responsabilidade financeira sancionatória respeita à inexistência de registos de recomendação ou censura enquadráveis, respectivamente, nas alíneas b) e c) do n.º 8 do art. 65.º da LOPTC, mencionando-se, quanto ao mesmo, que, no âmbito do Processo n.º 3/2006 - Audit. 1ª S., cujo Relatório foi aprovado em 06.05.2008, foram evidenciadas ilegalidades no âmbito da execução de um adicional a contrato de empreitada, autorizado por alguns dos agora indiciados responsáveis, designadamente, Celso Manuel Gomes Ferreira, Pedro Dinis da Silva Mendes e Raquel Moreira Silva, as quais consubstanciavam também infracção financeira geradora de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do n.º 1 do artigo 65.º, alínea b), da LOPTC.

Na sequência do pagamento voluntário das multas por parte dos responsáveis então indiciados no processo acima identificado, o Ministério Público proferiu despacho de arquivamento em 11.09.2008.



4. 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 12 de Outubro de 2011, parecer, no qual se conclui que: «(...) por motivos exclusivamente imputáveis a estes decisores públicos e à sua patenteada vontade de fazer tudo a correr, esta obra careceu, em absoluto, de um planeamento adequado que lhe fosse estruturante, em termos de boa gestão técnica, económica e financeira - o que, manifestamente, não sucedeu, por livre opção, dos aludidos decisores, com todas as consequências, que daí advieram e poderão, ainda advir, em termos de responsabilidades financeiras.

Por conseguinte, parece-nos manifesto, que o apuramento final destas responsabilidades, aponta, claramente, para uma culpabilização de todos os decisores autárquicos, relativamente às matérias inseridas no que poderemos chamar de "primeiro contrato adicional" que, por decisão colectiva e unânime de todos, foi deliberado adjudicar, por prévio "ajuste directo", em violação dos respectivos normativos legais, então já vigentes (artº. 19º do CCP) e, bem assim, quanto aos restantes "segundo e terceiro contratos adicionais", pelos mesmos motivos e fundamentos, mas, agora e apenas, em relação à pessoa do Presidente da CMP, que os decidiu sózinho, por simples despachos e sem intervenção do executivo municipal; a objectiva e subjectiva gravidade dos factos apurados, desaconselha, quanto a nós, que o Tribunal, nesta sede (aprovação do Relatório de Auditoria), venha a fazer uso do disposto no nº 8 do artº. 65º da LOPTC.

(...).».

5. Conclusões

- a)** Os trabalhos que constituem o objecto do contrato adicional [exceptuando os resultantes das alterações legislativas (SCIE)], no montante de **356.236,24 €** não são legalmente qualificáveis como trabalhos a mais, porquanto para tal seria necessário que decorressem de "*circunstâncias imprevistas*", e reunissem os demais requisitos previstos no artigo 26.º, n.º 1, do RJEOP, facto que, conforme decorre do exposto no presente Relatório, não se verifica;



Tribunal de Contas

- b) Atento o valor dos trabalhos adicionais não enquadráveis no conceito de “trabalhos a mais” na data em que ocorreu a respectiva adjudicação – 15.06.2010 – deveria a mesma ter sido precedida de **concurso público ou limitado por prévia qualificação** [artigo 19.º, alínea b), do CCP];
- c) Relativamente aos trabalhos que constituem o objecto dos dois contratos precedidos de ajuste directo, no montante global de **297.411,51 €**, os mesmos deveriam ter integrado a empreitada desde o seu início ou, caso se admitisse a sua autonomia, na data em que ocorreram as respectivas adjudicações – 24.09.2009 e 10.11.2010 -, deveriam ter sido objecto de uma única adjudicação, precedido de **concurso público ou limitado por prévia qualificação** [artigo 19.º, alínea b), do CCP], tendo ainda sido violado o disposto no artigo 113º, n.º 2, do citado código;
- d) As ilegalidades em apreço são susceptíveis de consubstanciar **três infracções financeiras geradoras de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) – segmento autorização da despesa – do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – vide quadro em anexo a este Relatório;**
- e) Os responsáveis pela prática das referidas infracções são, no caso da infracção decorrente do contrato adicional, os **vereadores** que na reunião ordinária da CMP de 15.06.2010, autorizaram a realização dos trabalhos constantes do mesmo nas circunstâncias descritas no presente Relatório, **Pedro Dinis da Silva Mendes, Maria Raquel Moreira Silva, Cândido Joaquim Venda Moreira Barbosa, Manuel Fernando Rocha e Maria Hermínia Guedes Moreira** e, no caso das resultantes dos contratos referenciados na alínea c) supra, o **Presidente da Câmara Municipal de Paredes, Celso Manuel Gomes Ferreira;**
- f) Cada uma destas infracções é sancionável com multa num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados nos nºs 2 a 4 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, **a efectivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira** (artigos 58º, nº 3, 79º, nº 2, e 89º, nº 1, al. a), do diploma citado);



- g)** Nos termos das disposições citadas, cada uma das multas a aplicar a cada um dos responsáveis tem como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC²⁴ (1.530,00 €) e como limite máximo o montante correspondente a 150 UC (15.300,00 €);
- h)** As circunstâncias descritas neste Relatório justificam que não se releve a responsabilidade nos termos previstos no artigo 65º, nº 8, da Lei nº 98/97, na redacção dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto.

6. 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 adjudicação de trabalhos adicionais e de dois contratos “autónomos” e identifica os respectivos responsáveis na alínea e) do ponto 5;
- b)** Recomendar à Câmara Municipal de Paredes:
- 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.
 - A observância dos procedimentos legalmente estabelecidos no CCP para a adjudicação de obras públicas, assim como dos condicionalismos previstos no nº 2 do artigo 113º, para a adopção do procedimento por ajuste directo.

²⁴ 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

- c) Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Paredes 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 de Paredes, Celso Manuel Gomes Ferreira;
 - Aos restantes responsáveis a quem foi notificado o relato, Pedro Dinis da Silva Mendes, Maria Raquel Moreira da Silva, Cândido Joaquim Venda Moreira Barbosa, Manuel Fernando Rocha e Maria Hermínia Guedes Moreira;
 - Ao Juiz Conselheiro da 2.ª Secção responsável pela área das Autarquias Locais;
- e) Remeter o processo ao Ministério Público nos termos dos artigos 57.º, n.º 1 e 77º, nº 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, 15 de Novembro de 2011

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Helena Abreu Lopes – Relatora

Alberto Fernandes Brás

João Figueiredo



ANEXO

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

ITEM DO RELATÓRIO	FACTOS	NORMAS VIOLADAS	TIPO DE RESPONSABIL.	RESPONSÁVEIS
Ponto 3.2	Adjudicação e contratualização por ajuste directo de um contrato adicional cujo objecto corresponde a trabalhos não qualificáveis como trabalhos a mais, pelo que se preteriu, atento o respectivo valor, o concurso público ou limitado por prévia qualificação	Art.º 19º, al. b) do CCP	Sancionatória Artigo 65º, nº 1, al. b), da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto	<ul style="list-style-type: none">✚ Pedro Dinis da Silva Mendes✚ Maria Raquel Moreira da Silva✚ Cândido Joaquim Venda Moreira Barbosa✚ Manuel Fernando Rocha✚ Maria Hermínia Guedes Moreira
Ponto 3.3	Adjudicação e contratualização por ajuste directo de 2 contratos cujo objecto corresponde a trabalhos não autonomizáveis da empreitada em apreço e que atento o somatório dos respectivos montantes deveriam ter sido precedidos de concurso público ou limitado por prévia qualificação	Art.ºs 19º, al. b), e 113º, nº 2, do CCP	Sancionatória Artigo 65º, nº 1, al. b), da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto	Celso Manuel Gomes Ferreira



Ficha Técnica

<i>Equipa</i>	<i>Coordenação</i>
<i>Maria Palmira Ferrão</i> <i>Técnica Superior</i> <i>(Eng.ª Civil)</i>	<i>Ana Luísa Nunes</i> <i>Auditora-Coordenadora</i> <i>(DCE)</i>
<i>Rita Quintela</i> <i>Técnica Superior</i> <i>(Juísta)</i>	<i>Helena Santos</i> <i>Auditora-Chefe</i> <i>(DCC)</i>
<i>Cristina Marta</i> <i>Auditora</i> <i>(Participou apenas na fase de elaboração do relatório)</i>	