

**Auditoria ao
“Projeto de Reabilitação do
Parque Habitacional do IHRU”**



**Relatório
Abril de 2014**



Tribunal de Contas

PROCESSO N.º 15/2013 – AUDIT

Auditoria ao
“Projeto de Reabilitação do
Parque Habitacional do IHRU”

Relatório
abril de 2014



ÍNDICE GERAL

1 – SUMÁRIO	7
1.1 – Conclusões da auditoria	7
1.2 – Recomendações.....	12
2 – PARTE INTRODUTÓRIA	13
2.1 – Âmbito e objetivos da auditoria	13
2.2 – Entidades envolvidas pela auditoria	13
2.3 – Exercício do contraditório	13
2.4 – Síntese metodológica	14
2.5 – Quadro institucional e normativo	15
2.6 – Condicionantes da auditoria	16
3 – PARTE EXPOSITIVA	17
3.1 – O Património imobiliário do IHRU	17
3.2 – A Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU	18
3.3 – Caracterização do Projeto n.º 7346 – Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU.....	19
3.4 – Acompanhamento e controlo do Projeto	21
3.5 – Execução física e financeira do Projeto	22
3.5.1 – Execução física	22
3.5.2 – Execução financeira	23
3.6 – Contratação de empreitadas de obras públicas e aquisições de serviços	26
3.6.1 – Intervenções de grande reabilitação.....	27
3.6.2 – Reabilitação dos fogos vagos.....	56
3.6.3 – Prazos de execução	59
3.6.4 – Publicitação do anúncio de pré-informação.....	59
3.6.5 – Termo de responsabilidade pela direção da fiscalização	63
3.6.6 – Cumprimento das obrigações decorrentes da lei relativamente a trabalhadores estrangeiros .	63
3.6.7 – Autorização de subcontratos	64
3.7 – Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas.....	65
4 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	65
5 – EMOLUMENTOS	65
6 – DETERMINAÇÕES FINAIS	66
ANEXO I – MAPA DE EVENTUAL INFRAÇÃO FINANCEIRA	67
ANEXO II – A REABILITAÇÃO DO PARQUE HABITACIONAL	68
ANEXO III – PLANEAMENTO E GESTÃO DO PROJETO	70
ANEXO IV – CIRCUITOS DO ACOMPANHAMENTO E CONTROLO DO PROJETO	73
ANEXO V – SITUAÇÕES DE DEFICIENTE GESTÃO NA REALIZAÇÃO DAS EMPREITADAS DE REABILITAÇÃO DE EDIFÍCIOS	75
ANEXO VI – AMOSTRA DE CONTRATOS ANALISADA	76
ANEXO VII – TRABALHOS A MAIS E A MENOS DA EMPREITADA DE REABILITAÇÃO DOS LOTES 9, 10, 11, 12, 13, 14, 30 E 105 DO B.º DAS AMENDOEIRAS	77
ANEXO VIII – TRABALHOS A MAIS E A MENOS DA EMPREITADA DE REABILITAÇÃO DO B.º DE NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO	79
ANEXO IX – PRAZO E DURAÇÃO EFETIVA DA EXECUÇÃO DAS EMPREITADAS	80

ANEXO X – COMPOSIÇÃO DO CONSELHO DIRETIVO DO IHRU DE 1 DE JANEIRO DE 2009 A 31 DE DEZEMBRO DE 2012	81
ANEXO XI - RESPOSTAS NO ÂMBITO DO CONTRADITÓRIO.....	83

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Origem e quantificação do património edificado do IHRU	18
Quadro 2 – Dotação inicial e ajustada por fontes de financiamento	23
Quadro 3 – Reconciliação da execução financeira	24
Quadro 4 – Execução do Projeto 7346 (abril de 2010 a junho de 2013)	24
Quadro 5 – Custos do Projeto 7346	25
Quadro 6 – Número e valor dos contratos realizados, por tipo de custo.....	26
Quadro 7 – Número e valor dos contratos, por procedimento pré-contratual	26
Quadro 8 – Obras de grande conservação do Bairro das Amendoeiras – Chelas – custos e financiamento	27
Quadro 9 – Obras de grande conservação do Bairro de Nossa Senhora da Conceição – Guimarães – custos e financiamento.....	48
Quadro 10 – Valores da revisão de preços.....	55
Quadro 11 – Reabilitação de fogos – custos e financiamento.....	57
Quadro 12 – Previsão anual da contratação de aquisições de bens e serviços e de empreitadas	60
Quadro 13 – Publicitação de ajustes diretos no Portal dos Contratos Públicos após o respetivo pagamento.....	Erro! Marcador não definido.
Quadro 14 – Amostra das empreitadas de obras públicas.....	76
Quadro 15 – Amostra da aquisição de serviços	76
Quadro 16 – Trabalhos a mais e a menos incluídos no 1.º adicional	77
Quadro 17 – Distribuição dos trabalhos a mais TM1 a TM3 pelos autos n.ºs 1A, 2A e 3A	78
Quadro 18 – Pagamentos onde deveriam ter sido deduzidas as “ <i>menores valias</i> ”	78
Quadro 19 – Trabalhos a mais e a menos da empreitada de reabilitação do B.º de N. Sr.ª da Conceição	79

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução do investimento total programado entre 2010 e 2013	20
Gráfico 2 – Execução por fonte de financiamento e por anos	25

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Corrimão das escadas dos serviços comuns	46
Figura 2 – Circuitos de informação para planeamento	71
Figura 3 – Circuitos de informação e processo de decisão na formação de contratos	72
Figura 4 – Acompanhamento e controlo da execução física e financeira dos contratos	73
Figura 5 – Circuitos de informação para reporte ao BEI	74
Figura 6 – Situações de deficiente gestão na realização das empreitadas de reabilitação de edifícios	75



Tribunal de Contas

SIGLAS / GLOSSÁRIO

Sigla	Significado
ACT	Autoridade para as Condições de Trabalho
BEI	Banco Europeu de Investimento
CAP	Certificado de aptidão profissional
CCP	Código dos Contratos Públicos
CE	Caderno de Encargos
CD	Conselho Diretivo
Cfr.	Conforme
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
DA	Departamento Administrativo (do IHRU)
DAGP	Direção de Arrendamento e Gestão do Património (do IHRU)
DARH	Direção de Administração e Recursos Humanos (do IHRU)
DCCG	Departamento de Crédito e Controlo de Gestão (do IHRU)
DCT	Departamento de Contabilidade e Tesouraria (do IHRU)
DEPSS	Desenvolvimento e Especificações do PSS
DFPN	Departamento de Financiamento de Programas do Norte (do IHRU)
DGF	Direção de Gestão Financeira (do IHRU)
DGO	Departamento de Gestão de Obras (do IHRU)
DGP	Direção de Gestão do Património (do IHRU)
DGPN	Departamento de Gestão do Património do Norte (do IHRU)
DO	Dono de obra
DP	Delegação do Porto (do IHRU)
DR	Diário da República
GPP	Gabinete de Planeamento e Políticas
IGAPHE	Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.
INCI	Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P.
INH	Instituto Nacional de Habitação
I_0	Índice zero (da fórmula de revisão de preços das empreitadas de obras públicas)
I.P.	Instituto Público
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MAMAOT	Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
ml	Metro linear
Pg., pgs.	Página, páginas
PIA	Plano Integrado de Almada
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PIG	Plano Integrado de Guimarães
PO	Programa Orçamental
PPGRCD	Plano de Prevenção e Gestão de Resíduos de Construção e Demolição
PPRCI	Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PRACE	Programa para a Reestruturação da Administração Central do Estado
PREMAC	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central
Proc.	Processo
PSS	Plano de Segurança e Saúde
TC	Tribunal de Contas
RJEOP	Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas
RP	Receitas próprias
SG	Secretaria-Geral
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
TED	<i>Tenders Electronic Daily</i> (Série S do JOUE, disponível exclusivamente em formato eletrónico)

FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria	Formação Académica
Equipa Técnica: José Rosário Silva Daphnie Góis	Auditor Téc. Ver. Superior	Lic. Engenharia Civil, Mestre em Construção Lic. Direito
Apoio administrativo:	Célia Horta	
Coordenação Coordenação Geral	António Marques do Rosário, Auditor Chefe Leonor Côrte-Real Amaral, Auditora Coordenadora	



1 – SUMÁRIO

A auditoria desenvolvida teve por objeto avaliar a execução física e financeira do “*Projeto 7346 – Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU*”, bem como apreciar o cumprimento das regras da despesa pública, especialmente no que respeita à contratação pública, tendo permitido formular as seguintes conclusões:

1.1 – Conclusões da auditoria

A Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU

1. Em 2006 foi iniciado pelo Instituto Nacional da Habitação, antecessor do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, o processo de candidatura das operações de reabilitação do seu parque habitacional a financiamento do Banco Europeu de Investimento, tendo celebrado um contrato de financiamento com aquele Banco em março de 2007. O valor deste contrato, designado por Projeto IHRU Reabilitação Urbana, foi de € 200 milhões, sendo constituído por duas componentes de financiamento, uma das quais no valor de € 55 milhões, destinada ao financiamento do programa de reabilitação do património de habitação social (subprojeto A), com prazo de conclusão em dezembro de 2016 (**cf. ponto 3.2**).

O Projeto 7346 – Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU

2. O “*Projeto 7346 – Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU*” foi inscrito no PIDDAC em abril de 2010, no Programa Orçamental 15 – “*Ambiente e Ordenamento do Território*”, na Medida 30 – “*Habitação e Serviços Colectivos*”, com conclusão prevista para 2020 e um investimento programado total no valor de € 145,6 milhões (**cf. ponto 3.3**).
3. Em 2012 o Projeto passou a integrar o P010 – “*Agricultura e Ambiente*”, com uma dotação ajustada de € 24,4 milhões. No ano de 2013 apresentou um significativo decréscimo da respetiva dotação, que passou para € 5,9 milhões, tendo a data da respetiva conclusão sido antecipada para 2015 (**cf. ponto 3.3**).
4. O Projeto visa a reabilitação e a requalificação do parque habitacional do IHRU, quer a sua conservação quer a sua valorização e a melhoria da qualidade de vida das populações envolvidas (**cf. ponto 3.3**).

Execução Física do Projeto

5. O IHRU reporta a informação para acompanhamento e controlo do Projeto, relativamente à execução física e financeira, ao Gabinete de Planeamento e Políticas e à Direção-Geral do Orçamento, através do Sistema de Gestão Orçamental (**cf. ponto 3.4**).
6. O indicador de execução física era, em 2010, a “*intervenção de manutenção no parque habitacional*”, tendo sido alterado, em 2011, para “*a conservação ou reparação de habitações*”, passando a ser avaliados o número de fogos reabilitados em vez do conjunto de empreitadas/projetos lançados (**cf. ponto 3.5.1**).

7. Até 30 de junho de 2013 foram realizadas 3.773 intervenções, das quais 2.872 se traduziram em obras no edificado e as restantes 901 em obras em elevadores (**cf. ponto 3.5.1**).
8. A análise da execução física do Projeto evidenciou a inexistência de previsão de metas acumuladas e as anuais não eram fiáveis, o que dificulta a comparação da previsão com a execução e, conseqüentemente, a avaliação da economia, da eficiência e da eficácia da despesa (**cf. ponto 3.5.1**).

Execução Financeira do Projeto

9. Nos anos de 2008, de 2009 e até 31 de março de 2010, as despesas com a reabilitação do parque habitacional do IHRU encontravam-se inscritas no orçamento de funcionamento, em “*Aquisições de Bens de Capital*”, observando-se divergências entre dois Departamentos do Instituto no valor apurado da despesa executada neste período (**cf. ponto 3.5.2**).
10. Considerando a reconciliação de valores efetuada pelo IHRU, de abril de 2010 a junho de 2013, foram aplicados no Projeto € 24,0 milhões, tendo € 7,0 milhões (29%) origem em receitas próprias e € 17,0 milhões (71%) em financiamentos do BEI (**cf. ponto 3.5.2**).

Acompanhamento, Controlo e Gestão do Projeto

11. A análise da sequência de procedimentos para a realização das obras de reabilitação identificou várias áreas críticas, evidenciadas por situações de deficiente gestão ou mesmo de incumprimento, transversais aos casos observados e relativas às seguintes questões:
 - a) Contratação do desenvolvimento de projetos com a adoção de fatores do critério de adjudicação subjetivos, sem exigência de termos de responsabilidade relativos à sua autoria e conformidade com as disposições legais e regulamentares aplicáveis, deficiente revisão dos mesmos antes da sua aprovação, com implicações na execução das empreitadas, e ausência de penalização dos projetistas pelas deficiências dos projetos (**cf. pontos 3.4, 3.6.1.1.1, 3.6.1.1.3, 3.6.1.2.2 e 3.6.1.3.1**);
 - b) Contratação da coordenação de segurança em obra sem especificação da qualificação exigida aos técnicos que exercem essa função e deficientemente articulada com as formalidades necessárias ao início de execução das obras e com as comunicações obrigatórias à Autoridade para as Condições de Trabalho, assinalando-se também uma empreitada em que não foi elaborado e implementado o Plano de Segurança e Saúde legalmente obrigatório (**cf. pontos 3.4, 3.6.1.1.2, 3.6.1.1.3, 3.6.1.1.4, 3.6.1.2.1 e 3.6.2**);
 - c) Controlo da execução dos trabalhos das empreitadas sem exigência de termos de responsabilidade relativos à direção da fiscalização de obras, com deficiências na medição dos trabalhos realizados e na apreciação dos preços acordados e falta de resolução atempada e proactiva de situações comprometedoras da normal execução e conclusão das empreitadas, bem como do fecho de contas e da elaboração da conta final (**cf. pontos 3.4, 3.6.1.1.3, 3.6.1.1.4, 3.6.1.2.2 e 3.6.5**);



- d) Deficiências no controlo da subcontratação, da gestão de resíduos de construção e demolição e do cumprimento da legislação relativa à utilização de trabalhadores estrangeiros (**cf. pontos 3.4, 3.6.1.1.3, 3.6.1.1.4, 3.6.1.2.2, 3.6.6 e 3.6.7**);
- e) Risco de ocorrência de pedidos de reposição do equilíbrio financeiro dos contratos por agravamento dos encargos com a permanência dos estaleiros resultantes da dilação do tempo de execução não imputável ao empreiteiro (**cf. pontos 3.4 e 3.6.3**);
- f) Cálculo de revisão de preços não conforme com o regime legal aplicável, na parte relativa aos trabalhos a mais com preços acordados (**cf. pontos 3.6.1.1.4 e 3.6.1.3.3**).

Empreitadas de Obras Públicas e Aquisições de Serviços

- 12. Até 30 de junho de 2013, com custos imputados à realização do Projeto 7346, o IHRU celebrou 158 contratos de empreitada de obras públicas e 34 de aquisição de serviços, com um valor total de € 33,1 milhões, a que acrescem duas outras situações de reduzido valor (**cf. ponto 3.6**).
- 13. Assinalam-se contratos relativos a intervenções de reabilitação do parque habitacional propriedade do IHRU cuja despesa não foi imputada ao Projeto 7346, embora respeitassem a intervenções nele incluídas (**cf. ponto 3.6.1.1.2, 3.6.1.2.1 e quadro 15 do anexo VI**).
- 14. O procedimento pré-contratual mais utilizado pelo IHRU na formação de contratos no âmbito do CCP foi o ajuste direto, com um valor médio de € 14,3 milhares, seguindo-se o concurso público, com um valor médio de € 1.034,6 milhões. No âmbito do enquadramento legal revogado pelo CCP, o procedimento mais realizado foi o concurso público, seguindo-se o limitado, com valores médios de € 776,2 milhares e € 74,2 milhares, respetivamente (**cf. ponto 3.6**).
- 15. As obras de grande conservação do património habitacional do IHRU envolveram, entre abril 2010 e 30 de junho de 2013, um encargo no montante total de € 22,4 milhões, relativo a empreitadas, a que acresceram € 104,4 milhares, relativos a projetos e outras prestações de serviços (**cf. ponto 3.6.1**).
- 16. As obras de reabilitação de fogos vagos envolveram, de abril de 2010 a 30 de junho de 2013, um encargo no montante total de € 1.473,6 milhares, relativo a empreitadas. Estes encargos foram suportados maioritariamente por financiamentos do BEI (**cf. ponto 3.6.2**).
- 17. O IHRU aplicou a um projetista, no decurso da auditoria, uma sanção de € 4.577,74 em resultado da responsabilização pelos erros e omissões do projeto de uma empreitada. As cláusulas dos contratos para desenvolvimento de projetos celebrados pelo IHRU carecem, no entanto, de aperfeiçoamento da redação para uma melhor explicitação dessa responsabilização (**cf. ponto 3.6.1.1.1**).
- 18. Nos quatro procedimentos de empreitada de obras públicas de grande conservação analisados verificou-se que o IHRU não deu devido cumprimento às formalidades relativas à elaboração da conta final da empreitada, nos termos do n.º 1 do artigo 399.º do CCP, bem como ao envio ao Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P., do relatório final da obra, em cumprimento do n.º 1 do artigo 402.º do CCP (**cf. pontos 3.6.1.1.3, 3.6.1.1.4, 3.6.1.2.2 e 3.6.1.3.3**).

Situações de eventual responsabilidade financeira

19. No que respeita às aquisições de serviços e às empreitadas contratadas pelo IHRU verificaram-se factos suscetíveis de configurar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas b), l) e j) da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação introduzida pelas Leis n.º 48/2006, de 29 de agosto, e n.º 61/2011, de 7 de dezembro:
- a) Inclusão no critério de adjudicação, em dois procedimentos, do fator “*curriculum da equipa projetista*”, em violação do n.º 1 do artigo 75.º do CCP, situação que pode alterar o resultado financeiro do contrato (**cf. ponto 3.6.1.1.1**).
 - b) Em duas aquisições de serviços para coordenação de segurança em obra observou-se que as prestações de serviços tiveram início anteriormente à emissão do parecer prévio e à adjudicação, em violação do disposto no n.º 1 do artigo 3.º das Portarias n.ºs 371-A/2010, de 23 de junho, e 4-A/2011, de 3 de janeiro (**cf. ponto 3.6.1.1.2**).
 - c) Em três procedimentos de contratação celebrados por ajuste direto, um relativo a prestação de serviços de coordenação de segurança em obra, realizado em 2010, e em duas empreitadas de obras públicas contratadas em 2012, o IHRU procedeu ao respetivo pagamento sem ter procedido previamente à sua publicitação no Portal Base do Contratos Públicos, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 127.º do CCP (**cf. pontos 3.6.1.3.2 e 3.6.2**).
 - d) Numa empreitada de reabilitação foram aprovadas alterações ao objeto do contrato no valor total de € 528.966,25, que se traduziram na execução de trabalhos e fornecimentos diferentes do previsto. Destes trabalhos constituem obra nova o “*tratamento das coberturas*” e a “*rede de gás*”, com os valores de € 119.798,21 e € 159.865,56, respetivamente. O IHRU não procedeu à abertura de concurso público, como era exigido nos termos da alínea b) do artigo 19.º do CCP (**cf. ponto 3.6.1.3.3**).
 - e) No que respeita à obrigação de publicitação do anúncio de pré-informação, verificou-se que o IHRU não deu cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 34.º do CCP, não tendo procedido à respetiva publicitação relativamente aos contratos de prestação de serviços celebrados nos anos de 2010 a 2012 (**cf. ponto 3.6.4**).



20. Em três das empreitadas de grande conservação analisadas foram evidenciadas várias situações suscetíveis de configurar, para além de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do preceito legal atrás referido, eventual responsabilidade reintegratória pela realização de pagamentos indevidos, nos termos do n.º 4 do artigo 59.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto:
- g) Num contrato adicional não foi realizada a dedução dos valores das “*menores valias*” que foram consideradas no apuramento dos trabalhos a mais e a menos, do que resultou um pagamento indevido de € 1.497,98, a que acresce o IVA. Posteriormente à notificação do relato, este valor foi integralmente reposto (**cf. ponto 3.6.1.1.3**).
 - h) Evidenciou-se uma situação em que o cálculo da revisão de preços não observou, na parte relativa aos trabalhos a mais com preços acordados, o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 6/2004, de 6 de janeiro, dando lugar a um pagamento indevido no montante de € 21.741,60, a que acresce o IVA, quantia que foi reposta pelo empreiteiro em 22 de janeiro de 2014 (**cf. ponto 3.6.1.3.3**).
21. No que respeita à responsabilidade financeira decorrente das infrações evidenciadas nos anteriores pontos 19 e 20, observa-se o seguinte (**cf. pontos 3.6.1.1.1, 3.6.1.1.2, 3.6.1.3.2, 3.6.1.3.3 e 3.6.2 e 3.6.4**):
- a) Relativamente às situações de pagamentos indevidos, considerando a reintegração do património do IHRU pela reposição das quantias pagas a mais, nos termos do artigo 59.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, não configuram, a final, responsabilidade financeira reintegratória.
 - b) Quanto à responsabilidade financeira sancionatória, com exceção das infrações referidas nas alíneas c) e e) do ponto 19, em todas as outras situações encontra-se suficientemente evidenciado que os factos cometidos pelos responsáveis individuais só podem ser censurados a título de negligência, pelo que o Tribunal releva a eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redação dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto, e 35/2007, de 13 de agosto, por se considerarem preenchidos os pressupostos das alíneas a) a c).
 - c) A infração referenciada na alínea c) do ponto 19, na parte em que se relaciona com o ponto 3.6.2 deste Relatório, adveniente da violação do n.º 3 do artigo 127.º do CCP, é suscetível de ser sancionada nos termos das alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redação introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, considerando que esta matéria já tinha sido objeto de anteriores recomendações dirigidas ao IHRU por órgãos de controlo interno.
 - d) No que toca à situação da alínea e) do ponto 19, os factos evidenciam que a conduta dos responsáveis é subsumível ao erro na ilicitude, o que exclui a culpa, nos termos do artigo 17.º, n.º 1, do Código Penal, estando preenchido o critério pessoal objetivo de não censurabilidade da falta da consciência da ilicitude, pelo que não podem os mesmos ser sancionados a título de responsabilidade financeira sancionatória.

Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

22. O IHRU não remeteu ao CPC qualquer relatório sobre a execução do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (**cf. ponto 3.7**).

1.2 – Recomendações

No contexto da matéria exposta no presente Relatório de Auditoria e resumida nas conclusões que antecedem, recomenda-se ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana no sentido de:

- a) Providenciar pela implementação de um sistema de controlo e acompanhamento articulado entre as unidades orgânicas intervenientes na gestão do parque habitacional do IHRU, de forma a estabelecer orientações e procedimentos para garantir a melhoria do reporte de informação, em especial no que se refere à execução física e financeira do projeto;
- b) Imputar ao Projeto 7346 a totalidade dos custos relativos à reabilitação do património edificado, incluindo os custos das prestações de serviços e outros custos relacionados com a mesma;
- c) Diligenciar pela implementação de mecanismos de planeamento das intervenções, de forma a dar cumprimento às formalidades constitutivas dos procedimentos de contratação pública, em particular no que se refere à contratação da coordenação de segurança em obra e à sua articulação com a contratação das empreitadas e o arranque da execução;
- d) Observar os procedimentos respeitantes à publicação do anúncio de pré-informação, nos termos legalmente previstos no CCP;
- e) Proceder ao aperfeiçoamento do articulado do modelo de minuta de contrato utilizado para a contratação do desenvolvimento de projetos;
- f) Exigir aos técnicos que elaboram projetos e aos diretores de fiscalização de obra os termos de responsabilidade a que se refere o artigo 21.º da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, nos termos do disposto no artigo 23.º da mesma Lei;
- g) Proceder à adequada revisão dos projetos antes da sua aprovação e da abertura do procedimento para a execução das empreitadas correspondentes;
- h) Proceder atempadamente às comunicações previstas no Decreto-Lei n.º 273/2003, de 29 de outubro, nas obras que recaiam no seu âmbito de aplicação;
- i) Especificar nos procedimentos para contratação dos coordenadores de segurança as qualificações mínimas exigidas aos técnicos que irão desempenhar essas funções;
- j) Proceder à elaboração do Plano de Prevenção e Gestão de Resíduos de Construção e Demolição para todas as obras, nos termos regulados pelo Decreto-Lei n.º 46/2008, de 12 de março;
- k) Proceder à publicitação no Portal dos Contratos Públicos dos contratos celebrados na sequência de ajuste direto;
- l) Proceder à celebração de termo adicional ao contrato, mesmo em caso de compensação dos trabalhos a mais por trabalhos a menos, e dar conhecimento do mesmo ao Tribunal de Contas;
- m) Proceder à medição dos trabalhos e à elaboração dos autos correspondentes nos termos do disposto nos artigos 387.º e seguintes do CPP;
- n) Observar, no cálculo das revisões de preços das empreitadas, o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 6/2004, de 6 de janeiro;
- o) Diligenciar pela elaboração da conta final das empreitadas, nos termos do n.º 1 do artigo do 399.º do CCP e pelo envio ao Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P., do relatório final das obras, em cumprimento do n.º 1 do artigo 402.º do CCP.



2 – PARTE INTRODUTÓRIA

2.1 – Âmbito e objetivos da auditoria

Em cumprimento do Programa de Ação para o ano de 2013, aprovado pelo Tribunal de Contas, realizou-se a presente “*Auditoria ao Projeto de Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU*”, com a natureza de auditoria orientada, visando avaliar a execução física e financeira do “*Projeto 7346 – Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU*”, bem como apreciar o cumprimento das regras da despesa pública, especialmente no que respeita à contratação pública.

Tendo presente o objetivo geral da auditoria, definiram-se os seguintes objetivos específicos:

- ◆ Caracterização física e financeira do projeto;
- ◆ Análise do processo de gestão, acompanhamento e controlo do projeto;
- ◆ Verificação da legalidade e da regularidade da despesa pública, especialmente em matéria de contratação pública;
- ◆ Verificação física de trabalhos.

2.2 – Entidades envolvidas pela auditoria

A auditoria foi desenvolvida junto do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P. (IHRU). Foi, ainda, recolhida informação relativa à execução financeira do Projeto disponibilizada pelo Gabinete de Planeamento e Políticas (GPP) do então Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAMAOT), enquanto entidade coordenadora do Programa Orçamental (PO) 10 – Agricultura e Ambiente, e pela Direção Geral do Orçamento, a quem cabe efetuar o controlo dos programas, medidas e projetos orçamentais em articulação com os coordenadores.

2.3 – Exercício do contraditório

Nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto¹, o relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades:

- ❖ Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.;
- ❖ Gabinete de Planeamento e Políticas;
- ❖ Direção-Geral do Orçamento;
- ❖ Aos responsáveis individuais.

Destas entidades apenas não se pronunciou o Gabinete de Planeamento e Políticas.

O IHRU informou que acolheu o relato “*(...) como um contributo positivo e construtivo dos Exmos. Auditores no sentido do contínuo aperfeiçoamento dos procedimentos adoptados, em linha com o entendimento do TdC acerca da melhor aplicação das normas e práticas (...).*”

¹ Na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

Referiu, também, que “(...) foram já adoptadas novas medidas internas, no sentido de centralizar numa unidade orgânica, o Departamento de Contratação e Garantias, afeto à Direção Jurídica, designadamente as competências de tramitação de todos os procedimentos e a publicitação de todos os atos e contratos, por forma a assegurar, da melhor forma possível, que não possam ocorrer quaisquer lapsos, mesmo que pontuais” e, ainda, que “(...) já implementou, encontra-se a implementar ou tem programada a implementação de medidas tendentes à melhor concretização das Recomendações sugeridas pelos Exmos. Auditores no Relato (cfr. Ponto 1.2 – Recomendações) (...)”.

As alegações apresentadas foram, nas partes relevantes, incorporadas no texto deste Relatório, sendo apresentadas integralmente no Anexo XI a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

2.4 – Síntese metodológica

A auditoria foi desenvolvida segundo os métodos e técnicas geralmente aceites e constantes do Manual de Auditoria e de Procedimentos do TC.

Assim, no âmbito das empreitadas de grande conservação foi extraída uma amostra através de método não estatístico², obedecendo aos seguintes critérios:

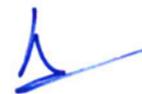
- a) Valor do contrato superior a € 1.000.000;
- b) Conclusão anterior a 31 de dezembro de 2012;
- c) Empreitada com trabalhos a mais e/ou com revisão de preços de valor superior a € 100.000.

No tocante às empreitadas de reabilitação dos fogos vagos cujos procedimentos de contratação foram precedidos de ajuste direto, a amostra foi extraída igualmente através de método não estatístico, com base no critério de maior valor.

A amostra foi constituída por quatro empreitadas de grande conservação, cujos contratos foram precedidos de concurso público sem publicação no JOUE, e duas empreitadas de reabilitação de fogos vagos, adjudicadas por ajuste direto ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 19.º do CCP. Estes contratos respeitam à reabilitação de edifícios de quatro bairros: Bairro das Amendoeiras, em Chelas (Lisboa), Bairros Rosa e Amarelo, do Plano Integrado de Almada, e Bairro de Nossa Senhora da Conceição, em Guimarães.

Para possibilitar uma análise transversal da execução das empreitadas, a amostra de contratos de aquisição de serviços foi constituída pelas prestações associadas às empreitadas selecionadas.

² Método de seleção previsto no ponto 2.3.2.2 do Volume 1 do Manual de Auditoria do Tribunal de Contas.



Os quatro contratos de empreitada de grande conservação selecionados, no valor de € 7.263.570,98, representam 23,8% do total das empreitadas deste tipo contratadas (€ 30.502.042,67). Os dois contratos de reabilitação de fogos vagos, no valor de € 154.780,54, representam 10,7% do valor total contratado (€ 1.448.752,50). As 10 aquisições de serviços relacionadas com os contratos de empreitada selecionados totalizam € 162.080,00, correspondente a 44,3% do total (€ 365.830,43)³.

A amostra selecionada é apresentada no anexo VI.

Os valores monetários apresentados neste documento relativos a contratos, adicionais, autos de medição e faturas são apresentados sem inclusão do IVA, salvo menção em contrário, e os valores relativos a despesa incluem o IVA suportado.

2.5 – Quadro institucional e normativo

O IHRU foi criado pelo Decreto-Lei n.º 223/2007, de 30 de maio⁴, no âmbito do Programa para a Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), tendo resultado da redenominação do Instituto Nacional da Habitação (INH)⁵ e da integração nesse organismo das atribuições do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE) e da Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (DGEMN)⁶, entidades extintas em 27 de agosto de 2007, no âmbito do PRACE.

Em 2010, quando da criação do Projeto 7346, competia ao IHRU, nos termos da alínea v) do n.º 3 do artigo 3.º do diploma legal acima referido “assegurar a conservação do seu património habitacional e atribuir as habitações em propriedade ou arrendamento segundo os regimes legalmente fixados”, cabendo à Direcção de Arrendamento e Gestão do Património (DAGP), nos termos da alínea c) do artigo 4.º da Portaria n.º 662-M/2007, de 31 de maio, “gerir, conservar e promover a reabilitação do parque habitacional e equipamentos do IHRU, atribuídos ou a atribuir em arrendamento ou a outro título”. À Delegação do Porto competia, na sua área territorial, em articulação com a Direcção de Habitação e Reabilitação Urbana (DHRU) e com a DAGP, analisar, propor e monitorizar o cumprimento dos objetivos do IHRU.

³ A amostra foi extraída da lista de contratos apresentada pelo IHRU no início da auditoria (18 de abril de 2013), que comporta significativas diferenças relativamente à utilizada para extração dos valores apresentados adiante nos quadros n.os 5 e 6, apresentada em 11/9/2013 e depois completada em 11/11/2013. Assim, verifica-se a inclusão na amostra analisada de 4 contratos de prestação de serviços cujos custos, no valor total de € 11.545,00, não foram imputados ao Projeto 7346, e a omissão de um contrato, no valor de € 4.400,00, que deveria ter sido analisado. Face à reduzida expressão financeira destes valores, a representatividade da amostra não resulta significativamente alterada.

⁴ Procedeu à reestruturação do Instituto Nacional de Habitação, redenominando-o para Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P., e concretizando, ainda, o processo de extinção do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado, por fusão com o IHRU. Nos termos dos n.os 1 a 4 do artigo 21.º do citado Decreto-Lei, o IHRU sucedeu nas atribuições do IGAPHE, bem como em todos os seus direitos, obrigações, contratos e património imobiliário, constituído este por solos, habitações e equipamentos. Para efeitos de transmissão dos direitos associados ao património imobiliário, determinava o n.º 4 do mesmo artigo que a identificação dos bens imóveis e a respetiva avaliação deveriam constar de lista elaborada pelo IGAPHE, aprovada por despacho conjunto do membro do Governo responsável pela área das finanças e pelo ministro da tutela.

⁵ O INH foi criado pelo Decreto-Lei n.º 177/84, de 25 de maio, reestruturado pelo Decreto-Lei n.º 202-B/86, de 22 de julho, com o objetivo de dotar o Estado de um instrumento de intervenção financeira no sector da habitação, com especial ênfase, na altura, na concessão de apoio à construção de habitação social destinada aos estratos populacionais mais carenciados. Entretanto, através de duas revisões à sua lei orgânica, uma em 1988 e outra em 1991, o estatuto jurídico do INH foi redefinido, quer quanto à sua estrutura, que passou a ser dotada de capital participado por entidades públicas e privadas, quer ao nível da flexibilização e agilização das suas competências, visando habilitá-lo a desenvolver a sua atividade de financiamento de modo mais eficaz e consentâneo com a adequada concretização das políticas de habitação.

⁶ Excluindo as atribuições relativas ao património classificado.

Em 2012, na sequência da implementação do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), foram preparadas as leis orgânicas dos ministérios e respetivos serviços, tendo então sido criado o Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAMAOT) pelo Decreto-Lei n.º 7/2012, de 17 de janeiro, em cuja orgânica foi integrado o IHRU⁷.

O Decreto-Lei n.º 175/2012, de 2 de agosto, veio proceder à revisão da lei orgânica do IHRU, revogando o Decreto-Lei n.º 223/2007⁸, reconhecendo-lhe natureza de instituto de regime especial e de gestão participada. Com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 71/2012, de 29 de agosto, IHRU foi classificado no grupo B. Os respetivos estatutos foram aprovados pela Portaria n.º 324/2012, de 16 de outubro. Ao IHRU compete, nos termos da alínea r) do n.º 2 do artigo 3.º da sua lei orgânica, “*Assegurar a conservação do seu património habitacional, competindo à Direção de Gestão do Património assegurar a conservação e reabilitação do património imobiliário do IHRU, I.P., na sua área de atuação, incluindo o desenvolvimento dos procedimentos relativos à promoção das correspondentes empreitadas de obras públicas e do acompanhamento da respetiva execução*”.

O IHRU dispõe de um serviço territorialmente desconcentrado, designado por Delegação do Porto (DP). Compete à DP, em articulação com a Direção de Gestão do Património (DGP), analisar, propor e monitorizar o cumprimento dos objetivos do Instituto, relativamente aos distritos de Viana do Castelo, Braga, Porto, Vila Real, Bragança, Aveiro, Viseu, Guarda, e Coimbra, ao nível da reabilitação urbana e da gestão do património (artigo 8.º da Portaria n.º 324/2012 e Deliberação n.º 1474/2012, de 16 de outubro, do Presidente do Conselho Diretivo do IHRU)⁹.

Relativamente a quatro dos procedimentos de contratação de empreitadas de obras públicas e a nove das aquisições de serviços integrados na amostra da auditoria é aplicável o Código dos Contratos Públicos (CCP)¹⁰, enquanto aos procedimentos de contratação de duas outras empreitadas e de uma aquisição de serviços são aplicáveis, respetivamente, o Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, e o Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

2.6 – Condicionantes da auditoria

O decurso da auditoria foi afetado por diversas circunstâncias condicionadoras do normal desenvolvimento do trabalho de campo e que conduziram ao alargamento do prazo previsto para a sua realização.

Os elementos solicitados ao IHRU foram, na maior parte das vezes, remetidos fora dos prazos estabelecidos para o efeito.

A informação prévia prestada pelo IHRU e sobre a qual foi efetuado o planeamento da auditoria não tinha exata correspondência com a informação de idêntico teor apresentada no decurso do trabalho de campo.

Também a informação prestada pela Direção de Gestão Financeira (DGF) sobre a execução financeira do IHRU relativa à despesa com a reabilitação do parque habitacional no período que antecedeu o

⁷ Com o Decreto-Lei n.º 119/2013, de 21 de agosto, de acordo com o artigo 16.º-A, n.º 2, alínea e), o IHRU transitou para o Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia.

⁸ Nos termos do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 223/2007 o IHRU revestia a natureza de instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio.

⁹ Deliberação relativa às áreas de circunscrição territorial.

¹⁰ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008, de 31 de março, e alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 223/2009, de 11 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 278/2009, de 2 de outubro, pela Lei n.º 3/2010, de 27 de abril, Decreto-Lei n.º 131/2010, de 14 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho.



Projeto 7346 – anos de 2008, 2009 e 2010, até 31 de março –, bem como ao período de execução do Projeto não coincidia com a informação apurada pelo Departamento de Gestão de Obras (DGO) a partir dos procedimentos de contratação com execução no mesmo período, dando origem a repetida solicitação de esclarecimentos e à reanálise e correção de dados que se prolongaram pela fase de elaboração do relato.

No âmbito dos procedimentos de contratação analisados e, em particular, no que se refere aos trabalhos a mais e à revisão de preços, foi também necessário solicitar documentação adicional e esclarecimentos complementares. Em casos pontuais, algumas das lacunas verificadas nos documentos disponibilizados não foram colmatadas com apresentação de outros elementos durante a fase do trabalho de campo.

Não obstante o referido, regista-se a colaboração prestada pelos dirigentes e técnicos da entidade auditada.

3 – PARTE EXPOSITIVA

3.1 – O Património imobiliário do IHRU

O IHRU é proprietário de um património edificado distribuído por 60 concelhos (31 no norte e 29 no sul), composto por 13.348 frações, das quais 12.100 são frações habitacionais e 1.248 não habitacionais.

Na zona sul localizam-se 7.024 frações habitacionais, correspondentes a 58% do património edificado do IHRU, destacando-se com maior número de frações os municípios de Almada (2.290), da Amadora (993) e de Lisboa (885), enquanto na zona norte, com um total de 5.076 frações habitacionais (42%), os municípios com maior número de frações são os do Porto (1.362) e de Guimarães (1.097).

Este património é maioritariamente proveniente do IGAPHE (83,3%), da Fundação D. Pedro IV (6,9%), de situações de recuperação de créditos por parte do IHRU (6,2%) e ainda do ex-Governo Civil de Lisboa (3,6%).

O património transitado do IGAPHE, identificado e valorizado no Despacho n.º 2131/2008, de 22 de janeiro¹¹, é constituído atualmente por 10.015 frações habitacionais, das quais 193 frações provenientes do ex-Gabinete da Área de Sines¹² e 15 do ex-Fundo de Fomento de Habitação (FFH) e estão localizadas em Santo André e Sines.

A constituição do património discriminado por proveniência encontra-se representada no quadro seguinte:

¹¹ Despacho dos Ministros de Estado e das Finanças, do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, publicado no Diário da República, 2.ª Série, de 22 de janeiro de 2008.

¹² Enquanto titular deste património, cabe ao IHRU a sua gestão, com a obrigatoriedade de transferir para a Direção-Geral do Tesouro e Finanças o produto resultante da alienação dos bens e direitos, depois de descontadas as despesas inerentes, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 117/89, de 14 de abril.

Quadro 1 – Origem e quantificação do património edificado do IHRU

Origem	Frações		Total
	Habitacionais	Não Habitacionais	
IGAPHE	9.807	918	10.725
Ex-Fundo de Fomento de Habitação	15	11	26
Gabinete da Área de Sines	193	159	352
Subtotal IGHAPHE	10.015	1.088	11.103
Fundação D. Pedro IV	881	49	930
Ex-Governo Civil de Lisboa	486	3	489
Recuperação de créditos	718	108	826
Total	12.100	1.248	13.348

Fonte: IHRU

O património revertido da Fundação D. Pedro IV¹³, no seguimento da recomendação da Assembleia da República – 881 frações habitacionais –, situa-se em Lisboa, nos bairros das Amendoeiras e dos Loios (Chelas).

O património recebido pelo IHRU no âmbito de processos de recuperação de créditos, através de dação em pagamento por contrapartida de dívidas de empréstimos concedidos pelo Instituto e não pagos, é composto atualmente por 826 frações, localizadas em 7 municípios¹⁴ da zona norte do país e 11 municípios da zona sul¹⁵ (incluindo os Açores). A ação do IHRU no âmbito da gestão deste património tem passado por colocar estas frações para alienação ou arrendamento, por forma a disponibilizar soluções habitacionais adaptadas aos rendimentos das famílias e, simultaneamente, contribuir para a sustentabilidade financeira do Instituto.

Por último, o património proveniente do ex-Governo Civil de Lisboa foi transferido para o IHRU, nos termos fixados no artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro, sendo composto atualmente por 486 frações habitacionais e três não habitacionais, sitas nos Bairros Dr. Mário Madeira e de Santa Maria, inseridos na Quinta da Paiã, no concelho de Odivelas.

3.2 – A Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU

Em 2006, foi iniciado pelo INH o processo de candidatura das operações de reabilitação do parque habitacional a financiamento do Banco Europeu de Investimento (BEI), tendo sido celebrado um contrato de financiamento entre o Instituto e aquele Banco em 15 de março de 2007. Este contrato, designado por Projeto IHRU Reabilitação Urbana, no montante de 200 milhões de euros¹⁶, com prazo

¹³ A 1 de fevereiro de 2005, parte do património do ex-IGAPHE foi transferido para a Fundação D. Pedro IV através de auto de cessão. A gestão levada a cabo pela Fundação, nomeadamente no que toca às atualizações dos valores das rendas por ela determinadas, gerou conflitos com os moradores e conduziu a que a Assembleia da República, através da Resolução n.º 30/2007, de 21 de junho, recomendasse ao Governo a promoção da reversão para o IHRU do património do ex-IGAPHE pertencente à Fundação D. Pedro IV, o que se veio a concretizar em 26 de setembro de 2007.

¹⁴ Aveiro, Matosinhos, Penafiel, Santa Maria da Feira, Santo Tirso, Valongo e Vila Nova de Gaia.

¹⁵ Almada, Loures, Portimão, Setúbal, Sintra, Tomar, Vila do Bispo, Vila Viçosa, Ribeira Grande, Ponta Delgada e Vila Praia da Vitória.

¹⁶ Nos termos do n.º 1 do artigo 110.º (sob a epígrafe “Financiamento de habitação e realojamento”) da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro (Orçamento do Estado para 2007), o IHRU foi autorizado a contrair empréstimos, designadamente junto do BEI, até ao limite de 400 milhões de euros, sendo que 200 milhões de euros se destinavam ao financiamento das sociedades de reabilitação urbana e recuperação do parque habitacional degradado e os restantes 200



de utilização até 31 de dezembro de 2009, era constituído por duas componentes de financiamento, uma das quais no valor de € 55.000.000, destinada ao financiamento do programa de reabilitação do património de habitação social (subprojeto A)¹⁷.

Em 2007, com a redenominação do INH para IHRU e a integração do IGHAPE, a nova entidade assumiu as operações de reabilitação do parque habitacional transferido deste último.

Nos anos de 2008, de 2009 e até 31 de março de 2010, as despesas com a reabilitação do parque habitacional do IHRU encontravam-se inscritas no orçamento de funcionamento em “*Aquisições de Bens de Capital*”.

O valor total da despesa executada neste período apresentado pela DGF, de € 5.700.365, não coincide com o valor apresentado pelo DGO para o mesmo período, de € 4.340.846. De acordo com a informação prestada no “*Documento de Reconciliação*”, a diferença de € 1.359.519 foi justificada pelo DGO com o facto de ter tido “*(...) em consideração processos/empreitadas cuja execução financeira teve pelo menos um pagamento posterior a 31.03.2010, data em que o Projeto 7346 – Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU do orçamento de investimento do Plano pode iniciar a sua execução (após ser visado pela DGO [Direção-Geral do Orçamento]). Existem, por esse motivo, Processos/Entreitadas com pagamentos em 2008 e 2009 que não foram incluídos (...) por não registarem, nos anos de 2010 e seguintes, execução*”¹⁸.

Foi ainda assinalada pelo Instituto uma situação relativa a uma verba no valor de € 273.509, registada parcialmente em 2008/2009/2010 “*(...) no orçamento de funcionamento em conjunto com todas as despesas do IHRU uma vez que ainda não tinha sido criado o projeto*”. Ainda de acordo com informação prestada pela DGF, deste montante, “*(...) 217.308 € diz respeito a despesas (segurança em obra, taxas de eficiência energética, entre outras) que foram cabimentadas e comprometidas em 2009 e no início de 2010*”.

3.3 – Caracterização do Projeto n.º 7346 – Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU

O “*Projeto 7346 – Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU*” foi inscrito no PIDDAC em abril de 2010¹⁹, no P015 – “*Ambiente e Ordenamento do Território*”, na Medida 30 – “*Habitação e Serviços Colectivos*”, com uma dotação inicial de € 14.310.000, para esse ano, com conclusão prevista para 2020 e um investimento programado total no valor de € 145.560.000.

milhões de euros para o financiamento do Programa n.º 18 – “*Desenvolvimento local, urbano e regional*”, Medida n.º 2 – “*Habitação e realojamento*” e Projeto n.º 3250 – “*Realojamento*”.

¹⁷ Este contrato foi objeto de três aditamentos, celebrados já pelo IHRU, o primeiro em 30 de abril de 2008, que prorrogou o respetivo prazo de utilização até 31 de dezembro de 2012, o segundo, em 18 de fevereiro de 2009, e o último em 18 de dezembro de 2012, no âmbito do qual o prazo para a conclusão do projeto foi prorrogado até 15 de dezembro de 2016, sendo o montante do financiamento do subprojecto A reduzido para 35 milhões de euros.

¹⁸ O IHRU justificou a divergência de valores nos seguintes termos: “*(...) Até à criação do Projeto 7346 no orçamento PIDDAC, o processamento, pela DGF, quer das obras/empreitadas quer das aquisições de serviços que lhe estão associadas era realizado conjuntamente com as demais despesas do IHRU, sem nenhum código específico que o distinguisse das demais despesas.*

(...) Por outro lado, quando o Tribunal de Contas nos solicitou informação de despesas realizadas antes da entrada em vigor do Projeto 7346, a DGF não dispunha da informação catalogada na lógica subjacente ao projeto 7346 para as despesas realizadas antes da sua constituição. Efetivamente, com a criação do projeto 7346 a DGF passou a ter a obrigação de identificar todas as despesas associadas a esse projeto de forma autónoma.”

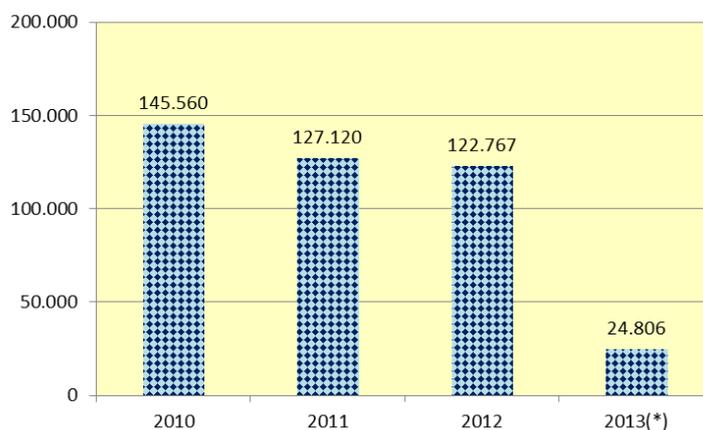
¹⁹ A partir de abril de 2010, as verbas relativas à reabilitação do parque habitacional do IHRU passaram a estar inscritas no orçamento do PIDDAC. A razão subjacente a esta alteração prendeu-se com o grande peso dos investimentos, justificando-se, assim, a sua individualização como um projeto no PIDDAC.

Este Projeto, de acordo com a respetiva ficha de caracterização, “(...) visa a reabilitação e a requalificação do parque habitacional do IHRU quer na sua conservação, como na valorização do património habitacional e na melhoria da qualidade de vida das populações envolventes”.

No gráfico seguinte apresenta-se a evolução do investimento do Projeto entre 2010 e 2013.

Gráfico 1 – Evolução do investimento total programado entre 2010 e 2013

(em milhares de euros)



(*) Até junho.
Fonte: IHRU

Em 2012 o Projeto passou a integrar o P010 – “*Agricultura e Ambiente*”, com uma dotação ajustada de € 24.396.016. No ano de 2013 apresentou um significativo decréscimo da respetiva dotação, bem como do investimento total previsto, que passaram para € 5.916.289 e € 24.806.187, respetivamente, tendo a data da respetiva conclusão sido antecipada para 2015²⁰.

Encontra-se em curso o trabalho de levantamento das necessidades de realização de obras no parque habitacional do IHRU, com vista à identificação do edificado degradado, bem como à sua classificação por grau de gravidade e a sua localização, para efeito da definição de prioridades e com vista à definição de uma estratégia global para a promoção das intervenções a realizar.

²⁰ Cfr. informação prestada, a data de conclusão do projeto, em 2015, corresponde à data limite de utilização das verbas do empréstimo do BEI.



3.4 – Acompanhamento e controlo do Projeto

De acordo com o n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de junho²¹, o acompanhamento e o controlo da execução financeira e física são assegurados pelos coordenadores dos programas orçamentais e pelo Ministério das Finanças, através da Direção-Geral do Orçamento.

Ao GPP do ex-Ministério do Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território coube, nos termos da alínea g) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 34/2012, de 26 de março²², exercer as funções de entidade coordenadora do P010, onde o Projeto 7346 se encontrava integrado desde o ano de 2012. Nos anos de 2010 e de 2011, dado que o projeto se integrava no P015, tais funções foram exercidas pela ex-Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional²³.

O IHRU faz o reporte da informação do Projeto através do registo no Sistema de Gestão Orçamental (SIGO)²⁴, onde o GPP e a Direção-Geral do Orçamento procedem ao acompanhamento, controlo e avaliação da sua execução orçamental²⁵.

Ao nível interno do IHRU, na análise da sequência de procedimentos para a realização das obras de reabilitação, foram identificadas várias áreas críticas, evidenciadas por situações de deficiente gestão e controlo ou mesmo de incumprimento, transversais aos casos analisados, graficamente assinaladas na sequência de procedimentos necessários para a realização dos empreendimentos de reabilitação sintetizada na figura 6 (anexo V), e relativas às seguintes questões:

- ◆ Densificação do critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa, com adoção de fatores claramente subjetivos, em violação do CCP;
- ◆ Revisão dos projetos e cadernos de encargos dos procedimentos de formação de contratos deficiente, previamente à sua aprovação;
- ◆ Não exigência de termos de responsabilidade relativos à autoria de projetos e à direção da fiscalização de obras;
- ◆ Deficiente articulação entre a contratação da coordenação de segurança em obra e as formalidades necessárias ao início de execução das obras;
- ◆ Controlo deficiente da execução dos trabalhos em aspetos como a medição periódica dos trabalhos realizados, a aprovação e controlo de subempreiteiros, a gestão de resíduos de construção e demolição e o cumprimento da legislação relativa a trabalhadores estrangeiros;
- ◆ Falta de resolução atempada e proactiva de situações que comprometem a normal execução e conclusão das empreitadas, bem como o fecho de contas e a elaboração da conta da empreitada;

²¹Cfr. também os decretos-leis de execução orçamental de 2010 a 2013 — n.º 2 do art.º 13.º do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de junho, alínea d) do n.º 1 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março, alínea d) do n.º 1 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro, e alínea d) do n.º 1 do art.º 19.º do Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de março.

²²O GPP é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa que, nos termos da alínea b) do art.º 11.º do referido Decreto Regulamentar, sucedeu nas atribuições da Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, e da Secretaria-Geral do Ministério Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, diretamente relacionadas com a elaboração e acompanhamento da execução do orçamento.

²³Cfr. alínea g) do n.º 2 do art.º 2.º do Decreto Regulamentar n.º 52/2007, de 27 de abril.

²⁴A informação relativa à execução física do Projeto é atualizada mensalmente pelo IHRU e registada no SIGO.

²⁵Cfr. o artigo 2.º, n.º 2, alínea g), da atual lei orgânica da Direção-Geral do Orçamento (Decreto-Lei n.º 191/2012, de 23 de agosto). No âmbito do Decreto-Lei n.º 80/2007, de 29 de março, art.º 2.º, n.º 2, alínea q), esta atribuição era desempenhada apenas na sua vertente financeira.

- ◆ Risco de ocorrência de pedidos de reposição do equilíbrio financeiro dos contratos por agravamento dos encargos com a permanência dos estaleiros resultantes da dilação do tempo de execução, quando devida a situações que não sejam da responsabilidade dos empreiteiros;
- ◆ Falta de conformidade do cálculo das revisões de preços das empreitadas com o regime legal.

O acompanhamento e controlo da execução das empreitadas revelam deficiências relativamente aos procedimentos de medição dos trabalhos realizados, que o CCP comete ao dono da obra, mas que o IHRU endossa ao empreiteiro, procedendo a fiscalização apenas à sua verificação²⁶. Assinalam-se situações que indiciam a aprovação em obra, pela fiscalização do IHRU, de alterações aos trabalhos realizados que se vão traduzir em trabalhos a mais e a menos formalizados a *posteriori* em adicionais ao contrato, pondo em causa a legalidade e regularidade das operações efetuadas, e que as medições em obra não incluem de forma devida²⁷. Esta forma de atuação originou retificações posteriores, com implicações na correta gestão das obras, de que as incorreções assinaladas às revisões de preços das empreitadas são um exemplo.

Uma boa parte das alterações observadas visaram a correção de deficiências dos projetos, tais como a não adequação das soluções previstas às situações efetivamente existentes nos locais, resultante de deficiências dos levantamentos feitos pelos projetistas ou de insuficiências de desenvolvimento dos projetos, ou de erros na quantificação dos trabalhos a executar. Em geral, a ocorrência destas deficiências e a conseqüente necessidade da sua retificação durante a execução das obras poderiam ter sido minimizadas se tivesse sido feita a revisão dos projetos por parte dos próprios serviços do IHRU previamente à respetiva submissão a aprovação superior e abertura de procedimento para contratação da execução. A necessidade de efetuar alterações ao projeto era particularmente previsível no caso da reabilitação do Bairro de Nossa Senhora da Conceição, Guimarães, dado o tempo decorrido entre o desenvolvimento do projeto, em finais de 2006, no âmbito de contrato celebrado pelo IGAPHE, e a realização da empreitada, que só veio ser posta a concurso em agosto de 2009.

3.5 – Execução física e financeira do Projeto

3.5.1 – Execução física

O projeto tinha como indicador de execução para o ano de 2010 a “*intervenção de manutenção no parque habitacional*”²⁸, tendo sido alterado em 2011 para a “*conservação ou reparação de habitações*”, passando a avaliação física a ter por base o número de fogos reabilitados²⁹ em vez do conjunto de empreitadas/projetos lançados.

²⁶ À data da realização da auditoria, o IHRU controla a execução das empreitadas através de folhas de cálculo com os mapas de quantidade previstas (orçamento) e autos de medição, com valores acumulados, para que seja possível acompanhar em tempo real a situação de cada obra, em termos de execução acumulada e saldos por artigos.

²⁷ O art.º 387.º do CCP dispõe que “*O dono da obra deve proceder à medição de todos os trabalhos executados, incluindo os trabalhos não previstos no projecto ou não devidamente ordenados pelo dono da obra*” (sublinhado nosso).

²⁸ Cfr. Ficha de Caracterização do Projeto – SIPIDDAC 2010.

²⁹ A utilização do número de fogos reabilitados como unidade de medida traduz melhor a execução física do Projeto.



No que respeita à meta de realização total do Projeto, em 2011³⁰ encontrava-se registada uma previsão de execução de intervenções em 7.889 fogos, em 2012 de 13.700 fogos, tendo sido reduzida em 2013 para 3.443 fogos.

No respeitante à previsão das metas anuais não existia informação no SIGO relativamente ao ano de 2011, tendo o IHRU referido que a meta prevista acumulada que se encontrava aí registada era igual à meta prevista anual, justificando tal situação com a alteração do referido indicador. No que respeita ao ano de 2013 as metas foram incorretamente registadas, na medida em que foi inscrita no sistema de informação uma previsão acumulada de 3243 fogos a reabilitar, o que correspondia à previsão de execução do ano³¹.

A análise efetuada a partir dos elementos disponibilizados evidencia:

- ◆ Desde abril de 2010 até 30 de junho de 2013 foram realizadas intervenções abrangendo 3.773 fogos.
- ◆ A inexistência de previsão de metas acumuladas e anuais fiáveis do Projeto, o que dificulta a comparação da previsão com a execução e, conseqüentemente, a avaliação da economia, da eficiência e da eficácia da despesa.

3.5.2 – Execução financeira

No período de 2010 a junho de 2013 o valor da dotação ajustada com origem em receitas próprias (€ 19.281.778) correspondeu a 28,9% do financiamento, enquanto a parte do BEI (€ 47.373.116) representou 71,1%.

Quadro 2 – Dotação inicial e ajustada por fontes de financiamento

(em euros)

Anos	Programa Orçamental	Dotação inicial		Total	Dotação ajustada		Total
		Receitas próprias	BEI		Receitas próprias	BEI	
2010	P015 – Ambiente e Ordenamento do Território		14.310.000	14.310.000	7.106.485	14.310.000	21.416.485
2011		10.670.050	5.000.000	15.670.050	9.926.104	5.000.000	14.926.104
2012	P010 – Agricultura e Ambiente	145.262	25.000.000	25.145.262	1.189.318	23.206.698	24.396.016
2013 (junho)			4.963.406	4.963.406	1.059.871	4.856.418	5.916.289
Total		10.815.312	49.273.406	60.088.718	19.281.778	47.373.116	66.654.894

Fonte: IHRU e SIGO-SFA

Relativamente à execução financeira do Projeto 7346, a DGF e o DGO do IHRU indicam valores não coincidentes, em particular no que respeita ao ano de 2012.

³⁰ Cfr. Capítulo II – *Objectivos e Indicadores Associados ao Projecto da Ficha de Caracterização do Projecto*.

³¹ Cfr. informação prestada pelo DGO por e-mail de 12 de setembro de 2013.

Quadro 3 – Reconciliação da execução financeira

(em euros)

Unidades Orgânicas	2010 (1 de abril a 31 de dezembro)		2011		2012		Junho 2013		Total
	BEI	Receitas próprias	BEI	Receitas próprias	BEI	Receitas próprias	BEI	Receitas próprias	
DGF	1.102.871,80	1.010.855,31	3.568.833,83	5.690.219,94	10.930.381,83	254.856,59	1.437.454,99	1.152,50	23.996.626,79
DGO	1.102.871,80	1.010.853,95	3.568.833,72	5.690.220,96	10.898.666,51	254.857,61	1.437.453,54	1.153,00	23.964.911,09
Diferenças	-	1,36	0,11	- 1,02	31.715,32	- 1,02	1,45	- 0,50	31.715,70

Fonte: IHRU

No denominado “Documento de Reconciliação” a divergência verificada no valor de € 31.715,32 foi justificada nos seguintes termos:

“(…) No exercício de 2012 foram liquidadas faturas que deram origem à emissão de Notas de Crédito. Uma vez que a receita/devolução ocorreu em 2013 num altura em que o exercício de 2012 já estava encerrado, não é possível abater à despesa de 2012. Em 2013 o recebimento das Notas de Crédito foi considerado uma receita do IHRU.

No âmbito dos esclarecimentos prestados, na fase de elaboração do relato, o IHRU referiu ainda que os valores divergentes se relacionam com as “(…) perspetivas com que cada uma das direções aborda estas operações e que resultam das diferentes responsabilidades que lhes estão atribuídas ao longo da cadeia de valor do processo de realização de despesa”.

Considerando a origem da divergência de valores apurada e sem que necessariamente os respetivos valores enfermem de inexatidão, concluiu-se tendo por base a informação reportada pelo DGO do IHRU ao GPP que a execução financeira do projeto foi de € 23.996.628, conforme quadro seguinte:

Quadro 4 – Execução do Projeto 7346 (abril de 2010 a junho de 2013)

(em euros)

Fonte de Financiamento	Execução									
	2010		2011		2012		Até junho de 2013		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Receitas Próprias	1.010.855	14,2	5.690.220	57,3	254.857	21,4	1.153	0,1	6.957.085	36,1
BEI	1.102.872	7,7	3.568.834	71,4	10.930.382	47,1	1.437.455	29,6	17.039.543	36,0
Total	2.113.727	9,9	9.259.054	62,0	11.185.239	45,8	1.438.608	24,3	23.996.628	36,0

Nota: a percentagem é calculada face à dotação ajustada

Fonte IHRU e GPP

No período de abril de 2010 a junho de 2013 o montante total aplicado no Projeto teve origem em fundos provenientes de receitas próprias, € 6.957.085 (29%), e em financiamentos do BEI³², € 17.039.543 (71%). Ressalva-se a situação do Bairro das Amendoeiras em que no ano de 2012 a percentagem financiada pelo BEI foi de 24,9%, sendo os restantes 75,1% financiados com receitas próprias.

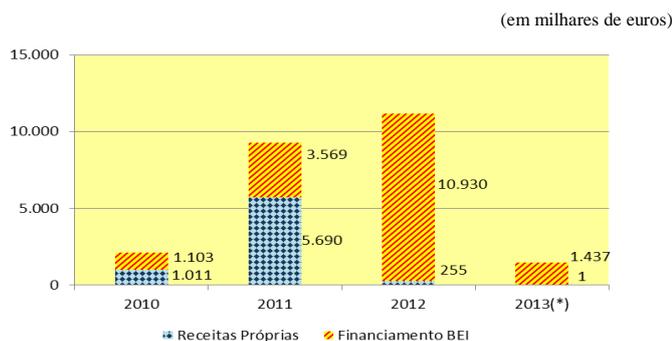
³²Nos termos da alínea f) do art.º 12.º do Decreto-Lei n.º 175/2012, de 2 de agosto, constituem receitas próprias do IHRU, “Os recursos obtidos pela contração de empréstimos internos ou externos, incluindo a emissão de obrigações hipotecárias ou outros títulos, previamente autorizados nos termos legais”.



A taxa de execução global do projeto foi de 36%, destacando-se o ano de 2011 com 62%, seguindo-se 2012 com 45,8%.

O gráfico seguinte representa a execução financeira por fonte de financiamento e por anos:

Gráfico 2 – Execução por fonte de financiamento e por anos



(*) Até junho.
Fonte: IHRU

Os custos realizados do Projeto totalizavam € 23.964.910,09 em 30 de junho de 2013. O quadro seguinte mostra, de forma sintética, os montantes discriminados por tipo de custo e por fontes de financiamento:

Quadro 5 – Custos do Projeto 7346

(em euros, com inclusão do IVA)

Tipo de Custo	Fontes de Financiamento		Total
	Receitas Próprias	BEI	
Empreitadas/Trabalhos a mais	6.825.193,16	16.642.266,68	23.467.459,84
Revisão de preços	37.690,19	355.365,14	393.055,33
Projetos	49.955,86	–	49.955,86
Prestação de serviços	44.245,31	10.193,75	54.439,06
Total	6.957.084,52	17.007.825,57	23.964.910,09

Nota: O total apurado apresenta uma diferença de € 1,00 relativamente ao total do quadro 3 devido a arredondamentos na informação fornecida.

Fonte: IHRU

As empreitadas contratadas representaram 99,6% do total dos custos imputados ao Projeto, e as prestações de serviços, incluindo projetos, representaram apenas 0,4% desse total.

Em sede de trabalho de campo foi solicitada informação relativa à repartição do valor dos trabalhos a mais por fonte de financiamento. A este respeito o IHRU informou que “(...) dado que as faturas podem integrar trabalhos iniciais do contrato e trabalhos adicionais, apenas se torna viável fazer a desagregação da fonte de financiamento de cada fatura, uma vez que não existe o registo informático da parcela da fatura que corresponde a trabalhos iniciais do contrato e a trabalhos de adicionais”. Informou, ainda, que o valor da despesa com adicionais imputada ao Projeto correspondeu a € 444.043,33.

Na auditoria assinalaram-se contratos relativos a intervenções de reabilitação do parque habitacional propriedade do IHRU cuja despesa não foi imputada ao Projeto 7346, embora respeitassem a intervenções que nele foram incluídas, como assinalado adiante no quadro 15 do anexo VI.

3.6 – Contratação de empreitadas de obras públicas e aquisições de serviços

Até 30 de junho de 2013, com custos parcial ou totalmente imputados à realização do Projeto 7346, o IHRU celebrou 157 contratos de empreitada de obras públicas e 26 de aquisição de serviços, com um valor total de € 32.318.706,60³³.

Quadro 6 – Número e valor dos contratos realizados, por tipo de custo

(em euros, a preços correntes)

Tipo de custo	N.º Contratos	%	Valor dos contratos	%	Valor dos adicionais	Despesa			
						Total (2008 – junho 2013)		Imputada ao Projeto (abril 2010 – junho 2013)	
						Receitas próprias	BEI	Receitas próprias	BEI
Empreitadas	155	83,8	31.911.543,73	98,7	375.484,91	7.157.560,01	19.926.267,63	6.862.883,35	16.973.599,11
Projetos	11	5,9	279.836,00	0,9	–	0,00	24.032,71	0,00	24.032,71
Serviços	15	8,1	85.994,43	0,3	–	43.660,53	10.193,75	43.660,53	10.193,75
Excluídos (*) art.º 5.º CCP	2	1,1	41.332,44	0,1	–	0,00	24.032,71	0,00	24.032,71
Outros	2	1,1	–	–	–	898,55	0,00	898,55	0,00
Total	185	100,0	32.318.706,60	100,0	375.484,91	7.202.119,09	19.984.526,80	6.907.442,43	17.031.858,28

(*) Respeitam a empreitadas realizadas por concessionários de serviços públicos de abastecimento.

Fonte: IHRU.

Ainda no âmbito do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, foram celebrados quatro contratos precedidos de concurso público e dois precedidos de concurso limitado, com valores médios de € 776.154,56 e € 74.188,19, respetivamente.

No enquadramento do atual CCP, foram celebrados 26 contratos precedidos de concurso público, com um valor médio de € 1.034.558,88, e 149 precedidos de ajuste direto, na maioria das vezes precedido de consulta a mais de uma entidade, com um valor médio de € 14.267,44. Os dois contratos excluídos das formalidades previstas no CCP respeitam a trabalhos relacionados com ligações às redes públicas de abastecimento, executados pelos concessionários.

Quadro 7 – Número e valor dos contratos, por procedimento pré-contratual

(em euros, a preços correntes)

Procedimento pré-contratual	N.º Contratos	%	Valor dos contratos	%	Trabalhos a menos	Trabalhos a mais	Revisão de preços
Concurso público DL 59/99	4	2,2	3.104.618,23	9,6	609.763,66	1.130.004,24	37.971,41
Concurso limitado DL 59/99	2	1,1	148.376,38	0,5	1.041,51	3.047,01	3.798,89
Concurso Público CCP	26	14,1	26.898.530,85	83,3	1.642.936,99	1.499.133,87	351.285,03
Ajuste direto CCP	149	80,5	2.125.848,70	6,6	2.958,05	–	–
Excluídos art.º 5.º CCP	2	1,1	41.332,44	0,1	–	–	–
Outros	2	1,1	–	–	–	–	–
Total	185	100,0	32.318.706,60	100,0	2.256.700,21	2.632.185,12	393.055,33

Nota: O IHRU reporta trabalhos a mais contratualizados de € 2.103.218,87 e trabalhos a menos de € 1.727.733,96, valores que no âmbito da auditoria foram corrigidos para € 2.632.185,12 e € 2.256.700,21, respetivamente, considerando o valor de € 528.966,25 relativo aos trabalhos alterados e aos trabalhos suprimidos de igual valor do adicional da empreitada n.º 1/DP/2009.

Fonte: IHRU.

³³ Incluindo contratos celebrados anteriormente à criação do Projeto e que tiveram custos liquidados anteriormente a abril de 2010. Acrescem a estes contratos duas outras situações – deslocação de um técnico do IHRU e indemnização a projetista – que implicaram despesa num total de € 898,55.



3.6.1 – Intervenções de grande reabilitação

As obras de grande conservação do património habitacional do IHRU envolveram, entre abril de 2010 a 30 de junho de 2013, um encargo no montante total de € 22.384.660,36 relativo a empreitadas, a que acresceram € 104.394,92 relativos a projetos e outras prestações de serviços. Os encargos com empreitadas foram suportados por receitas próprias no valor de € 6.813.675,20 e por financiamentos do BEI de € 15.570.985,16, e os projetos e outras prestações de serviços por receitas próprias de € 94.201,17 e € 10.193,75 de financiamentos do BEI.

3.6.1.1 – Bairro das Amendoeiras – Chelas (Lisboa)

No âmbito do Projeto as obras de grande conservação do Bairro das Amendoeiras envolveram, de abril de 2010 a 31 de dezembro de 2012, um encargo no montante total de € 9.223.284,14, suportadas por receitas próprias no valor de € 6.869.503,64 e por financiamentos do BEI no valor de € 2.353.780,50, com a distribuição constante do quadro seguinte:

Quadro 8 – Obras de grande conservação do Bairro das Amendoeiras – Chelas – custos e financiamento

(em euros)

	Receitas próprias	BEI	Total
Empreitadas	6.813.675,20	2.353.780,50	9.167.455,70
Projetos e prestação de serviços	55.828,44	–	55.828,44
Total	6.869.503,64	2.353.780,50	9.223.284,14

Fonte: IHRU

3.6.1.1.1 – Execução de projetos de obras de reabilitação do Bairro das Amendoeiras – Chelas

A análise recaiu sobre dois procedimentos de contratação relativos à execução de dois projetos de obras de reabilitação, abertos por concurso público com publicação no JOUE:

- ◆ Contrato de aquisição de projetos de reabilitação do Bairro das Amendoeiras, lotes 2, 3 e 4, sítos na Rua Eng.º Rodrigues de Carvalho, e lotes 17, 18, 19, 20 e 34, sítos na Rua Paulo Dias de Novais (concurso público n.º 1/DAGP-2009);
- ◆ Contrato de aquisição de projetos de reabilitação do Bairro das Amendoeiras, lotes 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 105, sítos na Rua André Vidal de Negreiros, e lote 30, sítos na Via Principal de Peões (concurso público n.º 2/DAGP-2009).

Nestes dois procedimentos foi adotado o critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa. Os fatores estabelecidos no anúncio do procedimento e no programa do concurso para densificação do critério foram o “preço (70%)” e o “currículo da equipa projetista (30%)”, este com subfatores que consideravam o número de projetos acima de valores aí referidos e realizados pelos diferentes projetistas de arquitetura e especialidades.

A inclusão no critério de adjudicação do fator “currículo da equipa projetista” violou o n.º 1 do artigo 75.º do CCP, uma vez que tem a ver com qualidades e características relativas aos concorrentes, podendo distorcer a escolha da proposta adjudicatária e colocar em causa o modo de seleção da proposta economicamente mais vantajosa. Esta situação consubstancia uma ilegalidade que pode

alterar o resultado financeiro do contrato e, por isso, está incluída no leque das causas de recusa do visto, previstas no artigo 44.º, n.º 3, alínea c), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto³⁴.

Da análise efetuada a estes dois procedimentos resulta evidenciada a prática de factos suscetíveis de configurar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97.

Nas suas alegações no âmbito do contraditório, no que respeita ao enquadramento na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º do CCP das irregularidades antes identificadas suscetíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, o IHRU veio aduzir a seguinte questão, que importa analisar previamente:

“(…) Não nos parece que se esteja perante alguma das situações previstas na alínea b), do n.º 1, do art. 65.º da LOPTC, para efeitos de eventual responsabilidade sancionatória. Aliás, neste âmbito, note-se também que a alínea l) do mesmo preceito apenas foi introduzida na alteração da LOPTC de Dezembro de 2011, ou seja posteriormente ao procedimento aqui em análise.

Sobre esta matéria é de referir que conforme resulta em todas as situações analisadas neste Relatório a violação das normas de contratação pública em causa consubstancia também uma violação de normas sobre assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas, subsumíveis na alínea b) em questão³⁵. No entanto, com a alteração da redação pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, da alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, dispondo que o Tribunal de Contas pode aplicar multas “Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública (...)” foi especificamente tipificada esta violação. Com efeito, a partir da data de entrada em vigor da nova redação da alínea l) do preceito em causa³⁶ passou a ser passível de sanção qualquer violação de normas legais ou regulamentares da contratação pública e não apenas as que preencham o tipo relativo à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas.

Ainda na sua resposta o IHRU veio tecer algumas considerações acerca da interpretação do n.º 1 do artigo 75.º do CCP, bem como acerca dos factos que estiveram na base da definição do fator “curriculum da equipa projetista”, referindo o seguinte:

(…) A doutrina não é unânime no entendimento de que o art. 75.º do CCP, interpretado de acordo com as Diretivas Comunitárias de Contratação Pública transpostas pelo CCP e com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), em especial, em linha com o Acórdão Lianakis, veda de forma absoluta que se avalie a composição de equipas a afetar à execução de um dado contrato de prestação de serviços, desde que, a forma como se estabeleça o respetivo factor/subfactor, se cinja a funcionalizar, de forma objectiva, o apuramento da proposta economicamente mais favorável, e não a avaliar a capacidade do concorrente para executar o contrato, esta sim, matéria de qualificação, vedada pelo art. 75.º do CCP.

E, deve notar-se que, in casu, o IHRU se limitou a estabelecer, de forma objetiva e transparente, fatores e subfactores aptos a avaliar as propostas apresentadas, em aspectos passíveis de ser submetidos à concorrência pelas empresas de projetos, e que, por conseguinte, se adequam, estritamente, a apurar a proposta economicamente mais favorável, e não avaliar ou muito menos relevar o curriculum/experiência das empresas potencialmente interessadas e, em concreto, a sua aptidão para executar o contrato.

³⁴Cfr. Acórdão do Tribunal de Contas n.º 19/11 – 12 de julho de 2011 – 1.ª Secção/Plenário, Recurso Ordinário n.º 27/2011 (Proc. n.º 1833/2010).

³⁵Cfr. sobre situação idêntica e a título de exemplo a Sentença n.º 9/2012 - 3.ª Secção do Tribunal de Contas (Proc. N.º 6JRF/2011), onde a violação de normas de contratação pública relativas ao procedimento pré-contratual adequado consubstancia a prática da infração financeira sancionatória prevista e punida no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, da Lei 98/97.

³⁶17 de dezembro de 2011



Com efeito, uma empresa de projetos, tal como acontece com a esmagadora maioria das empresas prestadoras de serviços de consultoria técnica, integra nos seus quadros consultores, neste caso projetistas, com diferentes níveis de experiência e, naturalmente, com custos/encargos distintos para a empresa e cuja respetiva atividade aporta, para cada projeto, uma performance económica – e não apenas técnica – distinta.

Estes são, pode dizer-se, os recursos — neste caso humanos — que a empresa tem, com vista à prestação da sua atividade principal, de consultoria de projeto. Naturalmente, perante um dado projeto, como mero exemplo, as empresas podem afetar à execução do mesmo, os projetistas A, B e C ou os projetistas B, C e D.

Estes projetistas são, para todos os efeitos, recursos disponíveis da empresa, cabendo à mesma afetar à execução de um dado projeto, aqueles que entenda mais convenientes, tendo em conta nomeadamente o preço e rendibilidade que pretende extrair do projeto. E, essa decisão do concorrente, para além de corresponder a uma decisão livre e possível do mesmo, tem uma implicação económica – (...) Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção) de 24 de Janeiro de 2008 (Proc. Processo C-532/06);

(...) Note-se que, a fórmula patenteada para ponderação do fator "Curriculum da equipa projetista", tem uma relação matemática com o número de projetos desenvolvido pelo projetista de cada especialidade, com custo total da obra superior a € 700.000,00, retirando ao IHRU e seus agentes qualquer hipótese de ponderação subjetiva e, mais importante ainda, permitindo a cada interessado, antes de apresentar a sua proposta, conhecer a pontuação neste fator, podendo, consoante assim o entendesse, afetar os recursos mais experientes ou menos experientes, desde que refletisse isso mesmo no preço."

Em aditamento ao referido, o IHRU veio requerer a relevação da eventual responsabilidade sancionatória dos responsáveis individuais, ao abrigo do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

Dois dos responsáveis individuais manifestaram adesão integral às alegações apresentadas pelo Instituto.

Os restantes responsáveis individuais apresentaram as respetivas respostas em termos idênticos, aduzindo as seguintes considerações:

"(...) Tendo como objetivo a qualidade dos projetos e minimizar a ocorrência de trabalhos a mais e situações imprevistas, situação particularmente sensível na área da reabilitação, julgou-se fundamental introduzir nos fatores de ponderação da proposta economicamente mais vantajosa a experiência da equipa projetista que cada concorrente viesse a incorporar na sua proposta.

Tendo em consideração a fórmula (...), salienta-se o seguinte:

- 1. A ponderação do fator "Curriculum da equipa projetista", é efetuado em função da equipa projetista objeto da proposta de cada concorrente;*
- 2. Não existe nenhum fator de ponderação relativo ao concorrente;*
- 3. Dado que cada concorrente escolhe entre os seus colaboradores, os projetistas a afetar ao concurso, foi entendido que a consideração deste fator, seria um atributo da proposta.*
- 4. A fórmula estabelecida para ponderação do fator "Curriculum da equipa projetista", tem uma relação matemática com o número de projetos desenvolvido pelo projetista de cada especialidade, com custo total da obra superior a 700.000€;*
- 5. A fórmula que consta no anúncio e nos documentos do concurso, é de tal forma objetiva, que retira ao Dono de Obra qualquer hipótese de ponderação subjetiva.*
- 6. A fórmula matemática de ponderação, é de tal forma objetiva que permitiria a cada interessado antes de apresentar a sua proposta, conhecer a pontuação neste fator, podendo se assim o entendesse, afetar os recursos mais experientes ao projeto (entenda-se projetistas), e dessa forma maximizar a pontuação neste fator".*

As alegações apresentadas suscitam as seguintes observações relativamente à jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), bem como ao sentido e alcance do n.º 1 do artigo 75.º do CCP:

Conforme resulta do Acórdão Lianakis³⁷, o TJUE tem assumido em vários arestos que a análise ou verificação da aptidão técnica dos concorrentes ou da sua experiência não podem servir de fator densificador do critério de adjudicação, sendo excluídos os fatores que visem “identificar a proposta economicamente mais vantajosa, mas que estão ligados essencialmente à apreciação da aptidão dos proponentes para executar o contrato”.³⁸

Estabelece o artigo 75.º n.º 1 do CCP que “os fatores e os eventuais subfactores que densificam o critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa devem abranger todos, e apenas, os aspetos da execução do contrato a celebrar submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, não podendo dizer respeito, direta ou indiretamente, a situações, qualidades, características ou outros elementos de facto relativos aos concorrentes”.

De acordo com a doutrina “A ratio daquele normativo é clara: visa-se evitar que considerações relativas aos concorrentes possam prejudicar ou “contaminar”, desde logo em termos de igualdade (e comparabilidade), a avaliação das propostas, sob pena de se poder “distorcer”, com alguma facilidade, os resultados ou pontuações obtidas. Por isso, o juízo (subjectivo) sobre o preenchimento dos requisitos de aptidão técnica e financeira dos concorrentes passou a preceder a apreciação (objectiva) das suas propostas. Desta forma, os esquemas concorrenciais de formação de contratos públicos assumem aquela que é a sua verdadeira vocação, de certa forma idealizante, de conseguir tratar os proponentes sem fazer acepção de qualidades pessoais; ao procurar separar os aspetos de apreciação do proponente dos aspetos da qualidade da sua proposta (...)”³⁹.

Referem, aliás, Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira⁴⁰ “(...) a avaliação das propostas é um conceito que apela a elementos objetivos, virados para o conteúdo da proposta e não para a (maior ou menor) capacidade dos concorrentes. O motivo para esta separação (entre habilitação e adjudicação) é de natureza concorrencial: as propostas devem distinguir-se pelo que nelas se contém, pela sua maior ou menor valia, não pela maior ou menor capacidade dos seus autores, dos respetivos proponentes, protegendo-se assim os operadores económicos de menor dimensão ou de menor capacidade técnica ou financeira, cujas propostas, mesmo que objetivamente melhores, poderiam, se não fosse a proibição do art. 75.º/1, ser preteridas a favor de outras que, mesmo com menores atributos objetivos, fossem apresentadas por empresas de grande capacidade técnica e (ou) financeira e daí “... a ilegitimidade de os fatores e os eventuais subfactores que densificam o critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa se reportarem, direta ou indiretamente, a situações, qualidades, características ou outros elementos de facto relativos aos concorrentes”.

No caso em apreço é inequívoco que o fator “*curriculum da equipa projetista*” diz diretamente respeito à aptidão da equipa a afetar à execução do contrato, por referência à sua experiência e ao seu currículo, que será positivamente valorizado, apelando à maior ou menor capacidade dos concorrentes e não ao conteúdo da proposta propriamente dito.

A propósito do sentido e alcance do artigo 75.º do CCP, o Tribunal de Contas pronunciou-se no sentido de que “(...) contendo o critério de adjudicação, um fator (...) que tem a ver com capacidades ou

³⁷ Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção) de 24 de janeiro de 2008 (Proc. Processo C-532/06), proferido no quadro da Diretiva 92/50, mas claramente atual face aos termos das Diretivas 2004/17 e 2004/18.

³⁸ Cfr., neste sentido, entre outros, os acórdãos “*Beentjes*”, processo n.º C-31/87, de 20 de setembro de 1988, “*Concordia*”, processo n.º C-513/99, de 17 de novembro de 2002, “*Gesellschaft*”, processo n.º C-315/01, de 19 de junho de 2003.

³⁹ Cfr. Marco Real Martins e Miguel Assis Raimundo, “*Documentos de habilitação e documentos de qualificação nos procedimentos de formação de contratos públicos*”, in Revista do Ministério Público, ano 31, Jan-Mar 2010, n.º 121, pág. 10.

⁴⁰ In “*Concursos e outros Procedimentos de Contratação Pública, das Fontes às Garantias*”, Coimbra, Almedina 2011, pág. 966 e 967.



qualificações relativas aos concorrentes, isso pode proporcionar uma distorção/perturbação na escolha da proposta adjudicatária que pode colocar em causa o modo de seleção da proposta economicamente mais proveitosa. É que não está em causa a escolha entre concorrentes, mas, apenas, a escolha entre propostas”⁴¹.

Mantêm-se assim o entendimento atrás perfilhado.

Atentas, no entanto, as alegações apresentadas, encontra-se suficientemente evidenciado que os factos cometidos pelos responsáveis individuais só podem ser censurados a título de negligência. Assim, não se conhecendo registos de recomendação – direta e imediatamente aplicável ao caso — de órgão de controlo interno ou do Tribunal no sentido da correção desta irregularidade, o Tribunal releva a eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redação dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto, e 35/2007, de 13 de agosto, por se considerarem preenchidos os pressupostos das alíneas a) a c).

No concurso público n.º 1/DAGP-2009 verificou-se também que o IHRU não procedeu à publicitação do anúncio da adjudicação no JOUE, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 78.º do CCP, apesar de ter recebido cinco notificações automáticas do TED⁴² por não ter procedido a essa publicação (a última das quais em 21/05/2010).

O IHRU não exigiu dos técnicos que elaboraram os dois projetos atrás referidos⁴³ os termos de responsabilidade contendo declaração de conformidade dos mesmos com as disposições legais e regulamentares aplicáveis, por considerar, em ambos os casos, “*que a responsabilidade de todos os projetos é assumida pela empresa, enquanto outorgante do contrato com o IHRU*”.

Este entendimento não tem razão de ser, uma vez que a responsabilidade contratualmente assumida pelas empresas não afasta a responsabilidade individual dos técnicos projetistas, a assumir através de declaração dos próprios.

É o que resulta do artigo 10.º (*Termo de responsabilidade*) do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, que estabelece a obrigatoriedade dos processos relativos a operações urbanísticas⁴⁴ serem “*(...) sempre instruído[s] com declaração dos autores dos projectos, da qual conste que foram observadas na elaboração dos mesmos as normas legais e regulamentares aplicáveis, designadamente as normas técnicas de construção em vigor, e do coordenador dos projectos, que ateste a compatibilidade entre os mesmos*” e de só poderem “*(...) subscrever projectos os técnicos legalmente habilitados (...)*” (cfr. n.ºs 1 e 3)⁴⁵.

De acordo com a cláusula 5.ª (*Erros e Omissões de Projecto*) do contrato celebrado em 25 de setembro de 2009 (concurso público n.º 2/DAGP-2009), “*Caso os erros e omissões de projecto ultrapassem 5% do valor de adjudicação da obra e tal seja imputável à segunda outorgante, esta ficará responsável pela correspondente indemnização ao primeiro outorgante no valor em que os mesmos excederem essa*

⁴¹ Cfr. Acórdão n.º 19/11 – 12 de julho de 2011 – 1.ª Secção/Plenário, Recurso Ordinário n.º 27/2011 (Proc. n.º 1833/2010).

⁴² *Tenders Electronic Daily* (Série S do JOUE, disponível exclusivamente em formato eletrónico).

⁴³ Na sequência dos concursos públicos n.ºs 1 e 2/DAGP-2009.

⁴⁴ O artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 555/99 define como “*«Operações urbanísticas» as operações materiais de urbanização, de edificação, utilização dos edifícios ou do solo desde que, neste último caso, para fins não exclusivamente agrícolas, pecuários, florestais, mineiros ou de abastecimento público de água*” (alínea j)) e como “*«Edificação» a actividade ou o resultado da construção, reconstrução, ampliação, alteração ou conservação de um imóvel destinado a utilização humana, bem como de qualquer outra construção que se incorpore no solo com carácter de permanência*” (alínea a)).

⁴⁵ A qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projetos relativos a operações urbanísticas e a obras públicas, pela fiscalização e pela direção de obras, bem como os deveres que lhes são aplicáveis são, atualmente, regulados pela Lei n.º 31/2009, de 3 de julho (o Decreto n.º 73/73, de 28 de fevereiro, que a referida Lei revogou, regulava apenas a qualificação dos técnicos responsáveis pelos projetos de obras sujeitas a licenciamento municipal). Esta Lei prevê também que “*Os autores dos projectos estão obrigados à subscrição de termo de responsabilidade pela correcta elaboração do respectivo projecto e pela sua conformidade às disposições legais e regulamentares aplicáveis (...)*” (cfr. n.º 3 do artigo 21.º).

percentagem”⁴⁶. A proposta da empresa com a qual foi contratada a execução da correspondente empreitada valorizava os erros e omissões reclamados e aceites pelo IHRU em € 110.875,72, ou seja, 9,7% do valor de adjudicação da obra (€ 1.146.325,32). A este valor acresceram trabalhos de suprimento de erros e omissões no valor de € 82.239,38, incluídos em termo adicional ao contrato de empreitada, como adiante referido em 3.6.1.1.3, relativamente aos quais o Instituto assumiu, nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 378.º do CCP, o valor de € 61.634,89.

Apesar do elevado valor dos erros e omissões aceites pelo IHRU no decurso do procedimento pré-contratual, e de ter assumido encargos com os trabalhos de supressão de erros e omissões incluídos no adicional, que presumivelmente decorrem do incumprimento de obrigações de conceção do projetista, apenas em 30/8/2013, no decurso da auditoria e mais de seis meses após a receção provisória da empreitada, foi aprovada, por deliberação do CD sobre proposta dos serviços, de 28/8/2013, a aplicação à empresa projetista da sanção contratualmente prevista, aí calculada em € 4.577,74, com inclusão do IVA.

É entendimento do IHRU, expresso nessa informação, que no enquadramento da cláusula 5.ª não são de considerar os erros e omissões reclamados e aceites na fase de formação do contrato, uma vez que submetidos à concorrência e integrados nas propostas dos concorrentes. Considera, por isso, que são imputáveis ao projetista, neste contexto, apenas os trabalhos de suprimento de erros e omissões pelos quais o IHRU assumiu a responsabilidade⁴⁷, nos termos do disposto no artigo 378.º do CCP.

Note-se que a responsabilidade pelos erros e omissões regulada pelo artigo 378.º do CCP não inclui os erros e omissões reclamados e aceites na fase de formação do contrato. Nos termos do n.º 6 desse artigo, caso os erros ou omissões decorram do incumprimento de obrigações de conceção assumidas por terceiros, o dono da obra deve, obrigatoriamente, exercer o direito que lhe assista de ser indemnizado por parte destes terceiros.

As cláusulas 5.ª, 11.^{a48} e 12.^{a49} do contrato, com redação comum em contratos de idêntica natureza celebrados pelo IHRU, carecem de aperfeiçoamento da redação para uma melhor explicitação do seu objeto, designadamente clarificando quais os erros e omissões visados pela cláusula 5.ª. Com efeito, numa leitura conjunta daquelas cláusulas, os erros e omissões visados são, aparentemente e apenas, aqueles identificados pelos concorrentes na fase de formação do contrato e expressamente aceites pelo dono da obra, nos termos do n.º 5 do artigo 61.º do CCP, uma vez que expressamente se prevê que a liberação da caução que garante a responsabilidade do projetista pelos erros e omissões do projeto tenha lugar “*após os concursos das empreitadas respectivas*”. Ou seja, a redação permite uma leitura divergente do entendimento feito pelo IHRU, pelo que haveria toda a conveniência em verter para futuros contratos o enquadramento responsabilizador estabelecido nos n.ºs 6 e 7 do artigo 378.º do CCP.

A ausência de rigor dos mapas de medição⁵⁰ que integram os cadernos de encargos dos concursos para adjudicação das empreitadas de obras públicas dão origem a grandes inconvenientes para os donos de obra, mesmo aqueles que não têm cabimento no disposto no artigo 378.º do CCP. Embora atualmente o artigo 61.º do Código cometa aos interessados a identificação dos erros e omissões do caderno de

⁴⁶Corresponde à cláusula 16.ª do Programa de Concurso.

⁴⁷Erros de medição reclamados na fase de concurso, então não aceites, e um erro e uma omissão que não foram aí reclamados, neste caso contabilizando apenas os 50% do preço que foi suportado pelo IHRU.

⁴⁸“Cláusula 11.ª (Caução) Para efeitos de garantia à cláusula 5.ª, a segunda outorgante prestou caução no valor de 10% do valor da adjudicação”.

⁴⁹Cláusulas 12.ª (Liberação da Caução) A liberação da caução terá lugar após os concursos das empreitadas respectivas, em função das condições expressas na cláusula 5.ª (...).”

⁵⁰As medições são uma parte integrante do projeto de execução (cfr. alínea c) do n.º 2 do artigo 7.º das *Instruções para a elaboração de projectos de obras*, aprovadas pela Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de julho), elemento de solução da obra que integra o caderno de encargos (cfr. alínea b) do n.º 1 do art.º 43.º do CCP).



encargos no decurso do procedimento pré-contratual, a sua existência introduz uma perturbação no desenrolar do procedimento, traduzida na suspensão do prazo para apresentação de propostas, para além de todo o trabalho de análise que o processo de decisão relativamente à rejeição ou aceitação dos mesmos implica. Por esse motivo, não parece aceitável excluir a penalização dos projetistas pelos erros que forem detetados pelo dono da obra ou pelos interessados no procedimento pré-contratual, ainda que essa penalização assuma uma graduação diferenciada, uma vez que, de um modo geral, se trata de erros evidentes e que denotam ausência de cuidado por parte dos projetistas.

O Plano de Prevenção de Resíduos de Construção e Demolição elaborado no âmbito do contrato celebrado na sequência do concurso público n.º 2/DAGP-2009 é um documento genérico, omissivo no que respeita aos resíduos de maior perigosidade resultantes das demolições previstas na empreitada, que respeitam à remoção das chapas de fibrocimento das coberturas, a que é aplicável o disposto no Decreto-Lei n.º 266/2007, de 24 de julho⁵¹, que inclusive prevê a notificação obrigatória da Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT) pelo menos 30 dias antes do início dos trabalhos⁵².

Esta omissão foi resolvida pelo adjudicatário da empreitada, que apresentou um documento, “*Plano de Remodelação de Amianto / Remoção de 2415 m2 de Telhas de Fibrocimento contendo amianto do tipo Crisolito, existentes na Rua André Vidal de Negreiros, Lotes 9, 10, 11, 12, 13 e 14, Marvila e na Via Principal de Peões, Lotes 30 e 105, Marvila*”, onde prevê a deposição dos resíduos em aterro autorizado.

Esta situação denota deficiências de acompanhamento do desenvolvimento dos projetos por parte dos serviços do IHRU e da análise das versões finais que integravam o caderno de encargos do concurso para adjudicação da empreitada.

3.6.1.1.2 – Coordenação de segurança em obra nas empreitadas de reabilitação do Bairro das Amendoeiras – Chelas

Os dois procedimentos de contratação relativos à coordenação de segurança em obra de empreitadas de reabilitação de edifícios analisados, contratados por ajuste direto, foram os seguintes:

- ◆ Contrato de aquisição de serviços de coordenação de segurança em obra nas empreitadas 3/DAGP/2010 e 4/DAGP/2010 (ajuste direto n.º 26/DAGP-DGRP/2011);
- ◆ Contrato de aquisição de serviços de coordenação de segurança em obra nas empreitadas 6/DAGP/2010 e 10/DAGP/2010 (ajuste direto n.º 27/DAGP-DGRP/2011).

O IHRU consultou uma única empresa para cada uma das prestações de serviços, com convites para apresentação de proposta que incluíssem um modelo já pré-preenchido com o preço⁵³ e não com a indicação de um preço base que, como se encontra definido no n.º 1 do artigo 47.º do CCP “*é o preço máximo que a entidade adjudicante se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o seu [do contrato] objeto*”.

A razão que o IHRU apresentou para esta situação foi a existência de atrasos relativamente ao compromisso assumido perante os moradores para o início da obra e o facto de já ter sido contratada a execução das empreitadas, para o que era necessário contratar o serviço da coordenação de segurança

⁵¹ Relativo à proteção sanitária dos trabalhadores contra os riscos de exposição ao amianto durante o trabalho.

⁵² Cfr. n.ºs 1 e 2 do art.º 3.º.

⁵³ “*F ... (...) obriga-se a cumprir e dar cumprimento, no que respeita a esta prestação de serviços, (...) pelo valor global de € 6.480,00 (seis mil quatrocentos e oitenta euros), que não inclui o imposto sobre o valor acrescentado, durante um período máximo de oito meses*”.

em obra. Tendo a despesa com a aquisição de serviços passado a estar sujeita a parecer prévio dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública, obtida a confirmação de cabimentação orçamental pela Direção-Geral do Orçamento, para ultrapassar a demora que a formalidade de obtenção de parecer introduziu no desenrolar do processo, o IHRU acordou com as duas empresas consultadas a disponibilização de meios para garantir a coordenação de segurança, ficando as empresas sujeitas ao valor indicado para cabimento e a ser pago pelo trabalho após e quando houvesse condições para formalizar e concluir o procedimento para a prestação de serviços.

No ajuste direto n.º 27/DAGP/2010, a proposta de preço apresentada em resposta à consulta e que serviu de base à adjudicação foi feita com a designação social, número de pessoa coletiva e sede social da outra empresa, adjudicatária do ajuste direto n.º 26/DAGP/2010. Este erro não foi detetado pelo IHRU, o que terá acontecido pelo timbre desse documento ser da empresa consultada, assim como o carimbo que acompanha a assinatura.

As declarações onde o IHRU nomeia os coordenadores de segurança das empreitadas n.ºs 3/DAGP/2010 e 6/DAGP/2010, e as declarações relativas à validação técnica dos correspondentes Planos de Segurança e Saúde (PSS) da fase de obra⁵⁴ são subscritas por esses técnicos e datadas de 20 de dezembro de 2010. As comunicações prévias de abertura de estaleiro correspondentes, que contém declaração de identificação do coordenador de segurança em obra indicando, em cada caso, o técnico correspondente, foram remetidas à ACT por *fax*s de 8 de fevereiro de 2011⁵⁵.

As adjudicações destas aquisições de serviços só vieram a ser aprovadas por despachos da Vogal do CD de 21/3/2011 sobre a informação n.º 347017, de 18/3/2011, no caso do ajuste direto 26/DAGP-DGRP/2011, e de 28/3/2011 sobre a informação n.º 348148, de 24/3/2011, no caso do ajuste direto 27/DAGP-DGRP/2011, ambas pelo preço de € 6.480,00 e com prazo de 8 meses.

Os factos acima referidos, bem como a análise dos referidos elementos documentais constantes do processo administrativo, evidenciam que as prestações de serviços tiveram início anteriormente à emissão dos pareceres prévios, em 11 e 18 de fevereiro de 2011, e às adjudicações em 28 e 21 de março de 2011, em violação do disposto nos n.ºs 1 dos artigos 3.º da Portaria n.º 371-A/2010, de 23 de junho, e da Portaria n.º 4-A/2011, de 3 de janeiro.

Em sede do contraditório, o IHRU e todos os responsáveis individuais vieram salientar os condicionalismos subjacentes aos referidos procedimentos, bem como requerer a relevação da eventual responsabilidade financeira.

A propósito da subscrição das declarações de coordenação de segurança em obra por parte dos dois técnicos contratados, três dos responsáveis individuais (dois ex-vogais do CD e o ex-Diretor de Arrendamento e Gestão do Património) aduziram as seguintes alegações:

⁵⁴ Competência que integra as obrigações do coordenador de segurança da fase de obra, que deve “*apreciar o desenvolvimento e as alterações do plano de segurança e saúde para a execução da obra e, sendo caso disso, propor à entidade executante [adjudicatário da empreitada] as alterações adequadas com vista à sua validação técnica*” (alínea b) do n.º 2 do art.º 19.º do Decreto-Lei n.º 273/2003, de 29 de outubro). De acordo com o mesmo diploma, “*o desenvolvimento e as alterações do plano de segurança e saúde referidos nos n.ºs 1 e 3 do artigo anterior [desenvolvimento do PSS em projeto efetuado pela entidade executante] devem ser validados tecnicamente pelo coordenador de segurança em obra e aprovados pelo dono da obra, passando a integrar o plano de segurança e saúde para a execução da obra*” (n.º 1 do art.º 12.º), e “*a entidade executante só pode iniciar a implantação do estaleiro depois da aprovação pelo dono da obra do plano de segurança e saúde para a execução da obra*”. O prazo de execução da obra começa a contar-se da data em que o dono da obra comunique ao empreiteiro a aprovação do PSS, caso esta data seja posterior à data da consignação (n.º 1 do art.º 362.º do CCP).

⁵⁵ A comunicação prévia de abertura de estaleiro da empreitada 4/DAGP/2010 foi remetida à ACT por *fax* de 17 de janeiro. A comunicação prévia relativa à empreitada n.º 10/DAGP/2010 não se encontra no processo deste contrato.



“(…) Foi a necessidade de não atrasar mais as obras e no quadro do referido diálogo que as empresas a contratar concordaram em indicar o nome dos técnicos coordenadores de segurança em obra e a validação dos Planos de Segurança e Saúde, indispensável a que fosse dado início à montagem dos estaleiros das empreitadas de acordo com o artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 273/2003.

(…) Em nenhum dos casos esteve em causa a realização de trabalho efectivo, mas apenas a indicação do nome dos técnicos e a declaração de concordância com o Plano de Segurança e Saúde cuja elaboração é da responsabilidade do dono da obra e do empreiteiro.

(…) Foi deixado claro que tais actos não conferiam às empresas qualquer direito de contratação e caso esta não viesse a ocorrer, a empresa não teria quaisquer direitos relativamente ao IHRU nem seria paga por tal disponibilização.

(…) Também a Declaração de Validação do Plano de Segurança e Saúde não pode ser vista como a execução de um trabalho, na medida em que a elaboração do referido Plano é da responsabilidade do dono da obra, neste caso o IHRU, e do empreiteiro, como impõe o artigo 5º e o artigo 12º do Decreto-Lei n.º 273/2003, não implicando tal declaração a realização de um trabalho, mas tão só uma declaração de concordância com um trabalho já feito.

No entanto, tal indicação do nome do técnico não conferia à empresa qualquer direito de contratação e caso a contratação não viesse a ocorrer, a empresa não teria quaisquer direitos relativamente ao IHRU nem seria paga por tal disponibilização”.

(…) Como o n.º 1 do artigo 3º da Portaria 371-A/2010, de 23 de junho, estabelece que a emissão do parecer deve ser solicitada antes da decisão de contratar, foi entendido que, cumprido este item, haveria condições para junto das duas empresas com quem havia intenção de contratar, poder avaliar da disponibilidade em colaborar com o serviço, nas diligências para implementação da coordenação de segurança em obra, nomeadamente com a validação do plano de segurança e saúde (PSS) apresentado pelo empreiteiro e a preparação das comunicações prévias a enviar à ACT, formalidades necessárias para possibilitar a consignação da empreitada e dar início às obras.

As empresas assumiram disponibilizar tal colaboração, estando cientes da possibilidade de não ser emitido o parecer favorável, o que na prática iria inviabilizar a contratação do serviço.

Assim, os PSS foram validados em 20-12-2010 e designados os coordenadores de segurança em obra, elemento necessário para incorporar as comunicações prévias a preparar para envio à ACT, sem que tal conferisse qualquer direito de contratação. Tratou-se apenas de um acordo com vista a uma possível contratação”.

Os argumentos invocados não são procedentes pelas seguintes razões:

De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 273/2003, “o desenvolvimento e as alterações do plano de segurança e saúde referidos nos n.os 1 [desenvolvimento do plano de segurança e saúde para a execução da obra, o caso em apreço] e 3 do artigo anterior devem ser validados tecnicamente pelo coordenador de segurança em obra e aprovados pelo dono da obra, passando a integrar o plano de segurança e saúde para a execução da obra”.

As obrigações do coordenador de segurança em obra, enquanto interveniente no empreendimento, incluem a validação técnica do PSS, devendo este, como resulta da alínea b) do n.º 2 do artigo 19.º do referido Decreto-Lei n.º 273/2003, “apreciar o desenvolvimento e as alterações do plano de segurança e saúde para a execução da obra e, sendo caso disso, propor à entidade executante as alterações adequadas com vista à sua validação técnica”.

A declaração de validação do PSS não constitui uma mera “declaração de concordância” pro-forma. Traduz, isso sim, a comprovação pelo coordenador de segurança em obra de que procedeu à apreciação técnica dos desenvolvimentos e especificações, efetuados pela entidade executante (empreiteiro) para complementar o PSS da fase de projeto (da responsabilidade do dono da obra). Como resulta do disposto no n.º 1 do artigo 12.º do referido Decreto-Lei, o coordenador de segurança

pode propor alterações previamente à validação, o que obviamente pressupõe uma análise detalhada do projeto e do PSS.

Verificou-se, assim, conforme atrás se referiu, que foram iniciadas prestações de serviços anteriormente à emissão dos pareceres prévios e às respetivas adjudicações, o que consubstancia a prática de factos suscetíveis de configurar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97. Todavia, resulta do exposto que as faltas em questão só podem ser imputadas aos responsáveis a título de negligência, pelo que, não se conhecendo também nesta situação registos de recomendação de órgão de controlo interno ou do Tribunal de Contas no sentido da correção desta irregularidade, o Tribunal releva a eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redação dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto, e 35/2007, de 13 de agosto, por se considerarem preenchidos os pressupostos das alíneas a) a c).

Constatou-se nas duas obras a substituição do coordenador de segurança comunicado ao ACT, exercendo o coordenador designado para a empreitada 6/DAGP/2010, por vezes, essa função na empreitada 3/DAGP/2010 e, inversamente, a coordenadora designada para a empreitada 3/DAGP/2010 exerceu também funções na empreitada 6/DAGP/2010, bem como uma terceira técnica, sem que esses factos tenham sido objeto de comunicação à ACT⁵⁶, o que o IHRU justifica por as duas empresas contratadas terem relações comerciais e os técnicos em causa prestarem serviços para ambas as empresas.

Face à prorrogação de prazo das empreitadas 3/DAGP-2010 e 6/DAGP-2010, estas prestações de serviços foram objeto de contratação adicional por um período de cinco meses (ajustes diretos n.ºs 50/DAGP-DGPR/2010 – coordenação e segurança em obra para a empreitada 3/DAGP/2010 e 48/DAGP-DGPR/2010 – coordenação e segurança em obra para a empreitada 6/DAGP/2010), pelo valor de € 1.822,50⁵⁷, em ambos os casos, aprovada por despachos de 10/5/2012 do Vogal do CD. A despesa destes adicionais, apesar de respeitar a intervenções de reabilitação incluídas no Projeto 7346, não foi imputada ao mesmo.

Apesar das especificidades e grande responsabilidade das atribuições dos coordenadores em matéria de segurança e saúde durante a execução da obra, os cadernos de encargos elaborados pelo IHRU e utilizados para contratação deste tipo de serviços não exigem que essas funções sejam desempenhadas por técnicos com uma qualificação adequada.

Face à ausência de disposição legal que determine as qualificações necessárias ao exercício da função de coordenador de segurança, considerando as exigências e responsabilidades que tal função acarreta, é conveniente que o IHRU especifique nos cadernos de encargos para contratação que os mesmos disponham de formação e experiência adequadas, podendo o *“Projecto de decreto-lei que regula o exercício da actividade de coordenação em matéria de segurança e saúde na construção”*⁵⁸, constituir uma boa referência.

⁵⁶ De acordo com o disposto no n.º 4 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 273/2003, o dono da obra deve comunicar à ACT, nas quarenta e oito horas seguintes, a alteração de elementos constantes da comunicação prévia que incluem o coordenador de segurança em obra, e dar ao mesmo tempo conhecimento à entidade executante. A violação desta disposição constitui contraordenação grave, prevista na alínea a) do artigo 26.º do mesmo diploma.

⁵⁷ O valor base do procedimento foi calculado em função do preço da prestação de serviços antecedente e tendo em consideração o disposto nos artigos 26.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, e 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (metade do valor mensal, por respeitar apenas a uma empreitada, e redução de 10%).

⁵⁸ Publicado em separata do Boletim do Trabalho e Emprego n.º 2, de 5 de junho de 2009.



3.6.1.1.3 – Concurso Público n.º 3/DAGP–2010 – Bairro das Amendoeiras – Chelas – Obras de Reabilitação dos lotes 9, 10, 11, 12, 13, 14, 30 e 105

A empreitada de reabilitação dos lotes 9, 10, 11, 12, 13, 14, 30 e 105 do Bairro das Amendoeiras foi adjudicada por deliberação do CD de 22/9/2010, pelo valor de € 1.146.325,32, com um prazo de execução de 210 dias. O contrato foi celebrado em 2 de novembro de 2010 e visado pelo TC em 23 de março de 2011.

A consignação da obra teve lugar em 21 de dezembro de 2010, mais de 30 dias após a data da celebração do contrato, nada estipulando o contrato nesta matéria, em violação do disposto no n.º 1 do artigo 359.º do CCP. Este atraso ocorreu devido à necessidade de proceder à aprovação, pelo IHRU, do PSS desenvolvido e especificado pelo adjudicatário, após a validação do mesmo, que teve lugar em 20 de dezembro, pelo coordenador de segurança designado, como atrás referido em 3.6.1.1.2.

Não se encontra documentada no processo a comunicação ao adjudicatário da aprovação pelo IHRU do PSS para a execução da obra, a que se refere o n.º 1 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 273/2003, de 29 de outubro. O IHRU esclareceu que este PSS incluía uma folha de capeamento com a aprovação e que o mesmo foi entregue ao empreiteiro na consignação da obra, tendo ficado arquivado no estaleiro. O auto de consignação, no entanto, não inclui essa entrega nos factos que elenca.

Sublinhe-se que o IHRU não só deveria ter conservado uma cópia desse plano para sua própria documentação como deveria ter conservado o registo da comunicação, uma vez que, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 362.º do CCP, é a partir da data da comunicação da aprovação do PSS que se conta o prazo de execução da obra se essa data for posterior à data da consignação, sendo portanto necessário comprová-la.

O IHRU comunicou à ACT a abertura do estaleiro, com as informações e declarações pertinentes, apenas em 8 de fevereiro de 2011, posteriormente à consignação da empreitada e ao início da montagem do estaleiro, em violação do disposto nos n.ºs 1 a 3 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 273/2003⁵⁹. Comprova este facto o *Auto de Medições de Trabalhos n.º 1*, datado de 25 de janeiro de 2011, que respeita a trabalhos de montagem do estaleiro.

Pretendendo refutar esta violação da lei, o IHRU apresentou, no decurso do trabalho de campo da auditoria, a seguinte justificação:

“Não obstante o auto n.º 1 estar datado de 25 de Janeiro, verifica-se que o mesmo apenas deu entrada no Instituto com a fatura n.º 14/2011, no dia 25 de Março.

Não sendo possível verificar em concreto as razões que motivaram a data do auto em 25 de Janeiro, é de considerar no entanto que a prática corrente dos empreiteiros é submeterem à fiscalização as propostas dos autos antes do fim de cada mês, uma vez que por razões internas das empresas, fecham sempre os valores de produção entre os dias 25 e 30/31.

Assim, por lapso, o auto poderá referir a data em que foi proposto pelo empreiteiro, mas efetivamente e conforme atesta a documentação anexa, apenas deu entrada no IHRU em 25 de Março de 2011, ou seja, cerca de um mês e meio após a comunicação à ACT da abertura de estaleiro”.

O IHRU, no entanto, não se pronunciou quanto à realização dos trabalhos em causa mas apenas quanto à data do auto, o qual, em papel com o timbre do IHRU, é bem explícito quanto à data e ao autuado (*“Aos vinte e cinco dias do mês de Janeiro de dois mil e onze, compareceram no local onde estão a ser executados os trabalhos que constituem a empreitada (...) a representante do IHRU, I.P., (...) a fim de, conforme disposto no artigo trezentos e oitenta e oito do Código dos Contratos Públicos, (...) procederem ao*

⁵⁹ Esta violação constitui contraordenação grave imputável ao dono da obra, prevista na alínea a) do artigo 26.º do mesmo diploma.

exame e medição dos trabalhos, tendo verificado que o adjudicatário os executou de acordo com o respectivo contrato.”) e está subscrito pela representante do IHRU e visado pelo Diretor da DAGP. A documentação invocada, carta do adjudicatário, refere apenas “Vimos por este meio, enviar as nossas facturas n.º 014/2011 (...) e n.º 015/2011 (...), relativas à Empreitada “Bairro das Amendoeiras – Chelas – Reabilitação dos lotes 9, 10, 11, 12, 13, 14, 30 e 105”” e anexa, além das faturas, cópias do auto referido, já visado.

Por deliberação do CD de 19/04/2012 foi aprovado um termo adicional ao contrato no montante de € 138.839,39, correspondente a trabalhos a mais no valor de € 195.689,31, trabalhos a menos no montante de € 49.011,28 e menores valias⁶⁰ no valor de € 7.839,76. Estes trabalhos a mais e a menos resultam de 33 propostas não assinadas e não datadas, numeradas TM1 a TM33, e de um documento designado “lista de trabalhos a menos da empreitada”, cujos valores se apresentam no quadro 16 do anexo VII. O contrato foi outorgado em 18 de junho de 2012 e dele dado conhecimento ao Tribunal de Contas.

Este adicional inclui trabalhos necessários ao suprimento de erros e omissões, ainda que impropriamente aí considerados como trabalhos a mais⁶¹, sendo € 41.030,40 relativos a erros reclamados, da responsabilidade do dono da obra⁶² e € 20.604,49 (€ 2.813,56 de erro não reclamado e € 38.395,42 de omissão não reclamada, considerados em 50%), da responsabilidade do empreiteiro⁶³.

O valor de adjudicação do adicional, € 138.839,39, foi liquidado em conta própria (Auto de Medição de Trabalhos n.º 1A, de 31/7/2011), e o valor de € 56.849,92 foi liquidado na empreitada inicial em dois autos (Autos de Medição de Trabalhos n.ºs 2A, de 14/12/2012, no valor de € 54.395,53, e 3A, de 21/12/2012, no valor de € 2.454,39). O valor dos autos n.ºs 1A, 2A e 3A, como evidenciado no quadro 17 do anexo VII, totaliza o valor dos trabalhos a mais (€ 195.689,31) não deduzido dos trabalhos a menos e menores valias, que a informação e elementos anexos que instruíram a decisão quantificavam em € 56.849,92, valor que corresponde à soma dos autos 2A e 3A.

Esta forma de liquidação deixou por realizar o abatimento dos valores das “menores valias” que foram consideradas nos trabalhos a mais com as referências TM5, TM12 e TM17 – os trabalhos a menos, não sendo executados, não são medidos e pagos, mas estas “menores valias” correspondem a reduções de preço de trabalhos que não foram executados de forma completa, conforme especificação do projeto, mas foram pagos pelos preços unitários contratuais e têm de ser descontadas ou objeto de nota de crédito – e que totalizam € 7.839,76⁶⁴.

O confronto da distribuição dos diferentes artigos dos trabalhos incluídos nos autos n.ºs 1A, 2A e 3A com aqueles incluídos nos TM1 a TM33, confirma que nenhuma das “menores valias” foi aí deduzida. Verifica-se, também, que em nenhum dos autos de medição dos trabalhos contratuais (autos n.ºs 1 a 13) foi efetuado qualquer abatimento relativo a “menores valias”.

⁶⁰Correspondem a alterações parciais, para menos, de trabalhos executados e incluídos em autos pelos valores da proposta.

⁶¹Cfr. n.º 4 do art.º 370.º do CCP.

⁶²Erros e omissões identificados pelos concorrentes na fase de formação do contrato e não expressamente aceites pelo dono da obra, cfr. art.º 61.º e parte final do n.º 3 do art.º 378.º do CCP.

⁶³Erros e omissões cuja deteção era exigível na fase de formação do contrato ou, não o sendo, não foram identificados no prazo de 30 dias contados da data em que fosse exigível a sua deteção, cfr. art.º 61.º e n.ºs 3 e 4 do art.º 378.º do CCP. O valor indicado corresponde a metade do preço dos trabalhos de suprimento do erro e da omissão (€ 41.208,98), cfr. n.º 5 do mesmo art.º 378.º.

⁶⁴O valor de € 7.651,81 das “menores valias” assinalado no Relato de Auditoria foi corrigido pelo IHRU para € 7.839,76 pela inclusão neste cômputo de € 187,92 relativos à redução do número de condutores em cabos elétricos (item incluído no TM32) e considerado no relato como trabalho a menos incluído no apuramento do adicional. O valor dos trabalhos a menos foi assim corrigido para € 49.011,28, como acima indicado.



Apesar dos valores já pagos perfazerem a totalidade do valor contratual e do valor do adicional, a análise dos autos de medição mensais elaborados, n.ºs 1 a 13, identificou, para além de outros erros menores, trabalhos orçamentados e não pagos e não incluídos no cômputo dos trabalhos a mais e a menos incluídos no adicional, no valor total de € 9.304,03. Verifica-se, assim, um deficiente controlo da execução e ausência de rigor das medições efetuadas. Os últimos autos de medição (n.ºs 13 e 3A) datam de 21 de dezembro de 2012.

O pagamento dos trabalhos onde se verificaram as “*menores valias*” pelos preços unitários contratuais das espécies respetivas, sem que tenham sido executados de forma completa e em conformidade com o caderno de encargos, violou o disposto no n.º 1 do artigo 392.º, conjugado com o disposto no artigo 387.º e no n.º 3 do artigo 388.º do CCP.

Resulta do exposto que se verificou um pagamento indevido correspondente a “*menores valias*” não liquidadas em auto. No quadro 18 do anexo VII são indicados os autos e faturas da liquidação dos trabalhos a mais, evidenciando em quais foram incluídos os pagamentos dos TM5, TM12 e TM17 e deveria ter tido lugar a dedução das “*menores valias*” referidas.

O IHRU justificou a situação de não dedução das “*menores valias*” com os erros existentes nos autos de medição da empreitada⁶⁵, tendo comunicado a elaboração de um auto rectificativo cuja validação pelo empreiteiro ainda não tinha sido possível obter e que seria remetido ao Tribunal logo que assinado pelas partes, o que só se veio a verificar posteriormente ao envio do relato da auditoria, para contraditório.

No âmbito do contraditório, o IHRU veio referir que “(i) o lapso incorrido constitui um lapso pontual na mediação e pagamento desses trabalhos, devido à metodologia de medição que era então adoptada mas que já foi corrigida pelo IHRU por forma a acautelar que estas situações não voltem a ocorrer, (ii) verifica-se que, alertado para a situação, o IHRU cuidou de promover a imediata rectificação desse lapso e, (iii) foi já firmado entre o IHRU e o empreiteiro um auto rectificativo de medição dos trabalhos, já tendo o empreiteiro emitido a respectiva nota de crédito com referência à devolução do montante apurado a favor do IHRU, cifrado em € 1.497,98 (acrescido de IVA)”, juntando cópia da Nota de Crédito n.º 002999FE.000037, de 31/1/2014, e do comprovativo da transferência do valor de € 1.587,86 para conta do IHRU em 29/1/2014.

Considera o Instituto que não existe dano, justificando a diferença entre o valor do pagamento indevido de € 7.651,81, apontado na auditoria e o valor de € 1.497,98, agora apurado, da seguinte forma:

(...) Após uma medição dos autos com controlo dos valores acumulados por artigo, foi efetuado um auto rectificativo, que corrige as incorreções de medição que prejudicam o IHRU e também as que desfavoreceram o empreiteiro, que o empreiteiro foi convocado para firmar e firmou, juntamente com o IHRU.

(...) Note-se que, como referido, a rectificação do lapso ocorrido, em linha com o apontado pelos Exmos Auditores, levou a que tivessem que ser também consideradas as implicações favoráveis ao empreiteiro, razão pela qual, o valor devido e pago se fixou em € 1.497,98+IVA, e não no montante de € 7.651,81, este último referido no Relatório [relato], e que corresponde apenas às implicações relativas ao IHRU”.

Sobre a não dedução das “*menores valias*” os responsáveis individuais vieram, em sede de contraditório, salientar os condicionalismos subjacentes aos referidos procedimentos e o facto de a importância efetivamente paga indevidamente ter sido reposta, bem como requerer a relevação da eventual responsabilidade sancionatória e reintegratória.

Na argumentação aduzida pelos responsáveis hierárquicos que visaram os autos, propuseram e autorizaram o pagamento é referido que “os erros que determinaram o pagamento indevido das *menores*

⁶⁵ Detetados no trabalho de campo e para os quais foi solicitada devida explicação.

valias não constam nos autos 1-A e 2-A [e 3-A], uma vez que o articulado desses autos traduz apenas trabalhos efetivamente realizados” e que “os autos que suscitaram o pagamento indevido de menores valias não tiveram qualquer intervenção” por parte dos responsáveis individuais em causa, e que foi entretanto efetuado um auto retificativo para corrigir os erros de medição em prejuízo do IHRU e também do adjudicatário, salientando que a importância indevidamente paga já foi repostada.

Do exposto decorre que não pode ser imputada responsabilidade financeira à ex-Vogal do CD, à Diretora de Arrendamento e Gestão do Património e ao Coordenador, responsáveis identificados nos n.ºs 1 a 3 do quadro 25 do relato, pela não dedução das “menores valias”, uma vez que não tiveram intervenção nos autos que originaram o pagamento indevido.

A Técnica Superior subscritora dos autos em causa⁶⁶, identificada no n.º 4 do quadro 25 do relato, no exercício do contraditório, justificou o ocorrido nos termos a seguir reproduzidos:

“Tendo em consideração que a equipa de fiscalização era multidisciplinar, a proposta [de auto de medições] do adjudicatário era analisada pelos diversos elementos do IHRU, em função da sua especialidade (fiscal de obras, águas/gás e eletricidade/telecomunicações), cabendo à signatária coordenar e assinar os autos, após discussão com o empreiteiro dos trabalhos que efetivamente eram aceites pela fiscalização.

Este trabalho técnico implicava sucessivas iterações e correções aos autos.

Por outro lado, o IHRU não dispunha de aplicações informáticas para elaboração de autos, pelo que os mesmos eram elaborados em ficheiros de excel, onde se refletiam os trabalhos do mês.

A não utilização de ficheiros normalizados, que permitissem a leitura dos trabalhos executados, em termos de acumulados por artigo, originou alguns lapsos na elaboração dos autos.

Salienta-se que, a signatária conjuntamente com outra colaboradora do Instituto, fazia um controlo paralelo de execução da obra no que respeita à gestão global do contrato, o qual permitia assegurar que os pagamentos acumulados efetuados pelo IHRU estavam enquadrados no valor global do contrato. Este controlo permitia que no final da obra se procedesse à correção de eventuais erros na elaboração dos autos.

Refira-se que os trabalhos da empreitada em questão foram suspensos durante muito tempo, devido à impossibilidade de acesso a zona comum apropriada indevidamente, o que originou uma descontinuidade na elaboração dos autos e condicionou as correções que normalmente são introduzidas com recurso ao mecanismo de controlo suplementar supra referido”.

Esta responsável menciona também nas suas alegações o “auto rectificativo de medição dos trabalhos” remetido pelo IHRU, que corrigiu as deficiências assinaladas na auditoria, onde se incluíam, como atrás referido, trabalhos orçamentados e não pagos no valor total de € 9.304,03, e conduziu ao saldo de € 1.497,98 agora repostado. Note-se que o valor das menores valias, € 7.839,76, adicionado ao valor repostado, totaliza € 9.337,74, diferindo do valor dos trabalhos orçamentados e não pagos apurado na auditoria e acima referido em apenas € 33,71, o que se deve a erros menores e não é materialmente relevante.

⁶⁶ Igualmente subscritora do auto de medições n.º 13 que, conjuntamente com o auto de medições n.º 3A, perfazia o valor total do contrato da empreitada.



Assim, verificando-se que foi reposto o valor indevidamente pago⁶⁷, a situação não configura, a final, responsabilidade financeira reintegratória, uma vez que não existe dano para o erário público, nos termos do artigo 59.º, n.ºs 1 e 4, da Lei n.º 98/97, com a redação introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

Relativamente à responsabilidade financeira sancionatória suscetível de ser imputada à subscritora dos autos de medição, nos termos da alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, com a redação introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, os factos expostos vão no sentido de que a censurabilidade da conduta só lhe pode ser imputada a título de negligência. Ora, não se conhecendo registo de recomendação anterior – direta e imediatamente aplicável ao caso – de órgão de controlo interno ou do Tribunal no sentido da correção desta irregularidade, releva-se a responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redação dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto, e 35/2007, de 13 de agosto, por se considerarem preenchidos os pressupostos das alíneas a) a c).

Foi ainda observado que devido à existência de uma ocupação ilegal em espaço comum (oficina de automóveis) e de alterações às redes de gás, entre outras questões, foi aprovada uma prorrogação do prazo contratual em 210 dias, a que acresceu a prorrogação legal de 25 dias devido aos trabalhos do termo adicional ao contrato.

A receção provisória da empreitada teve lugar em 31/07/2012 (lotes 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 105) e 22/02/2013 (lote 30). Os autos de receção provisória nada referem relativamente à execução do PPGRCD, apesar de os trabalhos incluírem a remoção e transporte a vazadouro de coberturas em fibrocimento, material com exigências especiais em termos de eliminação/disposição em aterro. Face ao disposto no n.º 4 do artigo 395.º do CCP, não atestando o IHRU a correta execução do PPGRCD, apesar do exarado nos autos, resulta que a obra não foi considerada em condições de ser recebida.

A conta final da empreitada ainda não foi elaborada, apesar de decorrido o prazo estabelecido no artigo 399.º do CCP, por o IHRU estar a aguardar a elaboração do auto retificativo atrás referido.

3.6.1.1.4 – Concurso Público n.º 6/DAGP-2010 – Bairro das Amendoeiras – Chelas – Obras de Reabilitação dos lotes 2, 3, 4, 17, 18, 19, 20 e 34

A adjudicação da empreitada de reabilitação dos lotes 2, 3, 4, 17, 18, 19, 20 e 34 do Bairro das Amendoeiras foi efetuada por deliberação do CD de 27/10/2010, pelo valor de € 1.796.532,78, com um prazo de execução de 210 dias. O contrato foi celebrado em 30 de novembro de 2010 e visado pelo TC em 3 de fevereiro de 2011.

À semelhança do que sucede com a empreitada 3/DAGP-2010 do mesmo Bairro, não se encontra documentada no processo a comunicação ao adjudicatário da aprovação pelo IHRU do PSS para a execução da obra, facto para o qual o Instituto apresentou idêntico esclarecimento – a consignação das duas empreitadas teve lugar na mesma data, 21 de dezembro de 2010 – questão relativamente à qual se colocam idênticas observações.

O IHRU também só em 8 de fevereiro de 2011 comunicou à ACT a abertura do estaleiro, quando o *Auto de Medições de Trabalhos n.º 1* desta empreitada data de 28 de janeiro de 2011 e respeita a trabalhos de montagem do estaleiro e da empreitada propriamente dita.

O IHRU apresentou justificação idêntica, referindo o seguinte:

⁶⁷ Em 29 de janeiro de 2014 (cfr. ponto 3.6.1.1.3).

“Não obstante o auto n.º 1 estar datado de 28 de Janeiro, verifica-se que o mesmo apenas deu entrada no Instituto com a fatura n.º 110005/2011, no dia 16 de Fevereiro.

(...)

Não sendo possível verificar em concreto as razões que motivaram a data do auto em 28 de Janeiro, é de considerar no entanto, que essa fatura já substitui a fatura anterior n.º 110002, o que indicia que houve uma proposta de auto com previsão de execução, que terá sido rejeitada pelo IHRU por eventual atraso no início da obra.

Por lapso o auto poderá referir a data em que foi proposto pelo empreiteiro, mas efetivamente, apenas deu entrada no IHRU em 16 de Fevereiro de 2011, ou seja, cerca de um 15 dias após a comunicação à ACT da abertura de estaleiro.

Salienta-se que os trabalhos faturados neste primeiro auto são maioritariamente os trabalhos de abertura de obra (estaleiro, montagem de andaimes e demolições), que normalmente são executados rapidamente e sem mobilização significativa de equipamento, pelo que nos parece razoável admitir que os mesmos poderão ter sido realizados após a comunicação de abertura do estaleiro à ACT”.

O auto em causa, no entanto, foi igualmente subscrito pela representante do IHRU e explicita o autuado nos mesmos termos atrás citados. Por outro lado, a ata de reunião no local da obra constante do Livro de Obra, datada de 11/1/2011, refere que *“O estaleiro já se encontra montado”.*

Foram aprovados nesta empreitada dois adicionais ao contrato, o 1.º no valor de € 157.878,94, correspondente a trabalhos a mais no valor de € 310.405,01 e trabalhos a menos no valor de € 152.526,07, e o 2.º de € 57.745,74, correspondente a trabalhos a mais no valor de € 137.038,94 e trabalhos a menos no valor de € 79.293,20.

Os autos de medição n.º 11, de 30 de janeiro de 2012, e n.º 13, de 18 de julho de 2012, apresentam quantidades negativas para retificação de pagamentos indevidos, em número e valor elevado (102 artigos, no valor total de € 149.038,88, indevidamente pagos em todos os autos entre os n.ºs 3 a 10, inclusive, no primeiro caso, e 5 artigos, no valor total de € 4.067,33, indevidamente pagos nos autos n.ºs 4, 5 e 6, no segundo), indiciando a existência de pagamentos por conta de trabalhos a mais executados mas ainda não formalizados. A contabilização direta de trabalhos a menos (45 artigos, no valor total de € 79.293,20) no auto n.º 1B, relativo ao 2.º adicional ao contrato, aponta no mesmo sentido.

O IHRU justificou os erros pelo facto de os trabalhos da empreitada serem executados com os edifícios habitados e alguns moradores dificultarem a execução da obra e a movimentação dos trabalhadores e da fiscalização, levando a que algumas medições possam ser feitas por amostragem devido a constrangimentos de acesso e a que por vezes exista material no estaleiro, cuja aplicação em obra não é efetuada nas datas previstas e é parcialmente considerado nos autos de medição. Esta prática, a existir, não é conforme com o disposto no CCP, em especial com o artigo 387.º e os n.ºs 1 e 3 do artigo 391.º

A explicação dada, no entanto, tem pouca correspondência nas situações em causa, uma vez que se trata de uma empreitada relativa a trabalhos localizados em espaços comuns e de substituição de caixilharias e portas exteriores. A título de exemplo, refira-se que, do valor total de € 153.106,21 das retificações constantes dos autos n.ºs 11 e 13, artigos no valor de € 99.984,50 respeitam a caixilharias exteriores, visíveis da rua, que no projeto concursado estavam previstas como do tipo de correr e que foram alteradas no 1.º adicional para caixilhos de abrir.



Note-se que, quando foi aprovado o 1.º adicional⁶⁸, o saldo da conta da empreitada, resultante do valor acumulado dos autos n.ºs 1 a 10, este último de 31/10/2011, era de € 129.301,35, valor inferior aos trabalhos a menos considerados nesse adicional, que era de € 152.526,07. De forma idêntica, quando foi aprovado o 2.º adicional⁶⁹, o saldo na conta da empreitada era de € 59.128,16, valor inferior aos trabalhos a menos deste adicional, que era de € 79.293,20, o que, como atrás referido, indicia a existência de pagamentos por conta de trabalhos a mais executados mas ainda não formalizados.

O valor dos trabalhos a mais do 1.º adicional liquidado no auto n.º 11, de € 152.526,07, difere do somatório de valores deduzidos nos autos n.ºs 11 e 13, que é de € 153.106,21. Apesar do acerto de trabalhos a menos deste último auto, os autos liquidados no contrato inicial totalizam o valor da adjudicação, quando deveria resultar um saldo de € 580,14. O valor total dos pagamentos efetuados, no entanto, coincide com o total adjudicado, incluindo os dois adicionais. Verifica-se, assim, um deficiente controlo da execução e ausência de rigor das medições efetuadas.

Por despacho de 17/7/2012 do Vogal do CD, foi aprovada a despesa relativa a revisão de preços da empreitada no valor total de € 45.693,84, de acordo com o cálculo apresentado pelo adjudicatário. O cálculo da revisão de preços foi efetuado com base na fórmula contratualmente prevista, num cronograma financeiro que totaliza € 1.737.404,62 (autos n.ºs 1 a 12) e com os índices zero reportados a agosto de 2010, mês anterior à data limite para apresentação de propostas no procedimento pré-contratual.

Verifica-se que o valor dos trabalhos realizados com preços contratuais não atinge o valor de € 1.737.404,62 referido. Com efeito, os trabalhos do contrato realizados e pagos pelo valor da adjudicação totalizam apenas € 1.564.713,51⁷⁰. Desta forma, o cálculo da revisão de preços não observou, na parte relativa aos trabalhos a mais a preços acordados, o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 6/2004, de 6 de janeiro. Resulta desta disposição que a revisão de preços dos autos relativos ao contrato, com base reportada a agosto de 2010, deverá ser calculada apenas relativamente àquele valor⁷¹.

A revisão de preços corrigida, calculada com base no cronograma financeiro resultante da imputação aos valores dos autos de medição n.ºs 3 a 10 das correções efetuadas nos autos de medição n.ºs 11 e 13, correspondentes aos trabalhos aí referidos como indevidamente pagos, e idêntica imputação dos trabalhos a menos do auto n.º 1B ao auto de medição de trabalhos contratuais n.º 12⁷², totaliza apenas € 41.024,21.

Na sequência do trabalho de auditoria, o adjudicatário emitiu a Nota de Crédito n.º 130022, de 14/11/2013, de € 4.949,81, valor da diferença entre a revisão de preços correta e o valor pago, e procedeu à devolução desse montante emitindo a favor do IHRU o cheque n.º 1668551012 sobre o Montepio Geral, documentos remetidos pelo Instituto.

Esta empreitada foi recebida provisoriamente em 13/8/2012 e o auto de receção também nada refere relativamente à execução do PPGRCD, o que implica que, tal como atrás referido, nos termos do CCP, a obra não foi considerada em condições de ser recebida.

⁶⁸ Deliberação do CD de 14/12/2011, sobre a informação n.º 397307, de 2 do mesmo mês.

⁶⁹ Deliberação do CD de 10/5/2012, sobre a informação n.º 417594, de 9/4/2012.

⁷⁰ Valor da adjudicação deduzido dos valores dos trabalhos a menos considerados no apuramento do valor dos dois adicionais (€ 152.526,07 e € 79.293,20).

⁷¹ Acrescerá, se for o caso, a revisão de preços dos trabalhos a mais a que eventualmente houver lugar, a calcular de acordo com o disposto no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 6/2004.

⁷² Com esta correção, este auto perfaz a totalidade do valor da empreitada a rever.

A conta final da empreitada ainda não foi elaborada, tendo o IHRU informado que a mesma será feita após correção do valor da revisão de preços.

3.6.1.2 – Bairro Rosa e Amarelo – Almada

As obras de grande conservação dos Bairros Rosa e Amarelo envolveram, de abril de 2010 a 31 de dezembro de 2012, um encargo no montante total de € 4.412.296,86, com inclusão do IVA, valor correspondente a empreitadas, suportado exclusivamente por financiamentos do BEI⁷³.

3.6.1.2.1 – Ajuste direto n.º 32/DAGP/2008 – Coordenação de segurança em obra nas empreitadas 04/DAGP/08 e 05/DAGP/08

A coordenação de segurança em obra foi adjudicada pelo valor de € 6.000,00, com um prazo de oito meses, por despacho do Presidente do CD de 7/1/2009.

A proposta de preço, que serviu de suporte à contratação, datada de 6 de dezembro de 2008, não está assinada, o mesmo sucedendo com a carta de envio e todos os restantes elementos que integram a proposta da empresa⁷⁴.

O caderno de encargos utilizado para esta contratação não especifica quais as qualificações que deverá dispor o técnico a contratar para exercer a função de coordenador de segurança da obra, encontrando, por isso, pertinência as observações sobre esta matéria feitas atrás.

O processo relativo a esta prestação de serviços não documenta devidamente os serviços prestados, não contendo qualquer documento que comprove a aprovação do PSS da empreitada n.º 4/DAGP-2008, nem a comunicação prévia de abertura do estaleiro e respetivas declarações anexas.

Face à prorrogação do prazo da empreitada n.º 4/DAGP-2008, foi adjudicada a continuação da prestação de serviços por cinco meses, pelo valor de € 2.250,00, por despacho do Presidente do CD, de 10/11/2009. Este valor resulta de uma redução do valor mensal, uma vez que a prorrogação respeitava a uma única obra quando o contrato inicial era referente a duas.

A despesa destes contratos, apesar de respeitarem a intervenções de reabilitação do parque habitacional propriedade do IHRU incluídas no Projeto 7346, não foi imputada ao mesmo.

3.6.1.2.2 – Concurso Público n.º 4/DAGP-2008 – Conservação/recuperação de Edifícios do Bairro Rosa, Núcleo Sul, do Plano Integrado de Almada

Por despacho do Secretário de Estado do Ordenamento do Território, datado 19/11/2008, sobre informação n.º 134396, de 15/10/2008, foi aprovada a adjudicação da empreitada pelo preço global⁷⁵ de € 2.056.713,00, com um prazo de execução de 210 dias. O contrato foi celebrado em 10 de dezembro de 2008 e visado pelo TC em 16 de julho de 2009. A consignação da obra só teve lugar em 25/05/2009.

⁷³ Este valor respeita exclusivamente aos encargos com as obras de grande conservação imputados ao Projeto n.º 7346 e não inclui, p. ex., o valor da prestação de serviços de coordenação de segurança em obra nas empreitadas 04/DAGP/08 e 05/DAGP/08. Vide, a este propósito, a nota de pé de página 2.

⁷⁴ O IHRU esclareceu que o adjudicatário enviou os elementos em ficheiro por correio eletrónico, sendo considerado validação suficiente o envio a partir do endereço formal da empresa.

⁷⁵ Empreitada por preço global, nos termos dos art.ºs 9.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março.



O IHRU não elaborou e incluiu no processo do concurso o PPGRCD a que a legislação obrigava⁷⁶. À data da abertura do concurso⁷⁷ estava em vigor o Decreto-Lei n.º 46/2008, de 12 de março⁷⁸, que obrigava à existência e implementação de um PPGRCD. Note-se que os trabalhos previstos na empreitada incluíam a remoção de canaletes em fibrocimento, a que é aplicável o disposto no Decreto-Lei n.º 266/2007, de 24 de julho, relativo à proteção sanitária dos trabalhadores contra os riscos de exposição ao amianto durante o trabalho.

A não elaboração do PPGRCD constitui contraordenação ambiental grave, prevista na alínea e) do n.º 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 46/2008, punida com coima, nos termos do n.º 3 do artigo 22.º da Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto.

O adjudicatário apresentou, por carta datada de 24/06/2009, reclamação relativa a erros e omissões do projeto, nos termos e prazo previstos no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 59/99 (sendo € 152.318,49 relativos a erros e € 66.584,91 relativos a omissões).

A decisão sobre a reclamação por erros e omissões só veio a ter lugar em 9/12/2009, por despacho do Presidente do CD sobre a informação n.º 231488, de 30/11/2009. Esta decisão aprovou a retificação de erros no valor de € 179.583,72 (valor superior ao inicialmente reclamado), omissões no valor de € 19.436,99 e trabalhos a mais não previstos no valor de € 130.791,09. O contrato adicional respetivo foi outorgado em 21/5/2010 e dele foi dado conhecimento ao TC.

A informação sobre a qual recaiu a decisão foi instruída com uma versão revista do mapa de erros e omissões (*“documento final das reclamações por erros e omissões de projeto”*), recebida com carta do adjudicatário datada 6/10/2009, que refere *“reuniões conjuntas para análise do processo”* [de erros e omissões]. Este *“documento final das reclamações por erros e omissões de projeto”* apresenta os valores atrás referidos, que foram aprovados, e omite as justificações que fundamentavam a reclamação apresentada com a carta de 24/6/2009.

Um dos erros reclamados respeita ao artigo descrito da seguinte forma no Mapa de Quantidades:

“5.11 – Decapagem e pintura de corrimão das entradas principais do edifício e das escadas dos serviços comuns, em tubo galvanizado incluindo pintura a uma demão de primário à base de zinco e duas demãos de tinta de esmalte, e todos os trabalhos e materiais necessários à sua execução e de acordo com as Especificações Técnicas do Caderno de Encargos⁷⁹/ml/860,80”.

O adjudicatário reclamou 1.224,48 ml, além dos 860,80 ml previstos, com a justificação⁸⁰ seguinte:

“A guarda das escadas é composta por 3 tubos galvanizados, uma vez que o artigo se refere a tratamento de tubo em guarda e não guarda composta por 3 tubos foi considerada a quantidade da soma dos 3 tubos que formam a guarda”.

⁷⁶O IHRU justificou a ausência de PPGRCD pelo facto da aprovação da abertura e do processo do concurso terem tido propostas em 15/5/2008, antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 46/2008. É uma justificação que não tem cabimento, até porque a decisão de aprovação do procedimento pelo Secretário de Estado do Ordenamento do Território, apesar de exarada sobre a informação n.º 104904, de 14/5/2008, só teve lugar em 3/7/2008.

⁷⁷O concurso foi aberto por aviso publicado no DR, 2.ª Série, de 18 de julho de 2008.

⁷⁸Como resulta do disposto no art.º 25.º deste diploma, a entrada em vigor verificou-se em 10 de junho de 2008.

⁷⁹As Especificações Técnicas que integram o CE não incluem nenhum item especificamente aplicável a este trabalho. Todas as especificações sobre pinturas interiores respeitam a paredes e tetos. As especificações sobre serralharias de ferro referem *“Dum modo geral as serralharias de ferro estão em bom estado de conservação, necessitando apenas de uma decapagem total, pintura a uma demão de primário e duas demãos de tinta de esmalte (...) Medição por metro quadrado (m2)”*.

⁸⁰Fundamentação constante das *“observações”* do mapa de erros e omissões anexo à carta de 24/6/2009. O mapa anexo à carta de 6/10/2009 reproduz *ipsis verbis* a reclamação relativa ao artigo 5.11 mas é omissivo quanto à fundamentação.

O preço unitário da proposta era de 17,61 €/ml, importando o valor reclamado, que foi aceite, em € 21.563,09.

Figura 1 – Corrimão das escadas dos serviços comuns



Esta reclamação faz uma distinção entre “*corrimão*”, restringindo o seu significado ao étimo⁸¹ e “*guarda*”, termo que a descrição do mapa de quantidades não contém, para considerar que o corrimão seria apenas o tubo superior, que desempenha essa função – o todo seria a “*guarda*” – e haveria que considerar a totalidade, ou seja, medir individualmente os três tubos que compõem a “*guarda*”. Assim, o preço unitário de € 17,61/ml, que era um preço corrente para o trabalho previsto, considerando que se aplicava ao metro linear do desenvolvimento do conjunto de três tubos, resulta exageradamente elevado ao ser considerado individualmente para cada tubo. Note-se que, aceite a reclamação, o valor pago pela pintura de cada um dos tubos mostrados na figura 3, p. ex., importou em cerca de € 48,43⁸², valor manifestamente exagerado, pelo que o IHRU poderia, p.ex., ter suprimido o trabalho em causa no contrato de empreitada e mandado executá-lo por terceiro.

A título comparativo, refira-se que na mesma reclamação por erros e omissões, o empreiteiro apresentou como omissão um artigo, “4 – *Pintura de guarda corpos junto à serralharia que substitui os vãos Murolux*”, para o qual apresentou um preço unitário de € 10,92 por metro linear. Sucede que essa guarda (nova, a colocar) é constituída por três tubos, sendo em tudo idêntica à situação objeto da reclamação. Ou seja, para pintura de cada metro de uma “*guarda*” constituída por três tubos, igual à

⁸¹Elemento antepositivo do verbo correr sob a forma corri- + mão. O significado, no entanto, é mais vasto, o que deu lugar à ambiguidade e à situação descrita: “*Corrimão (...) ARQ. balaustrada, feita ger. de ferro, madeira ou outro material, com altura própria para que uma pessoa nela coloque a mão, usando-a como apoio para subir ou descer escada, rampa ou mesmo para apoiar-se em função de alguma deficiência física [Us. ger. em escadas, aplica-se tb. aos gradeamentos de janelas, varandas, pontes, etc.] (...) sin/var balaustrada, mainel*” (cfr. Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, Círculo de Leitores, Lisboa, 2002).

⁸²As dimensões variam ligeiramente, conforme a situação. O valor aqui referido reporta-se à situação da figura 1 (tubos com 2,75 ml de comprimento).



das escadas, o empreiteiro apresentou um preço de € 10,92/ml, enquanto para pintura de cada metro de “guarda” da escada, como resultado da reclamação, apresentou um preço de € 52,83/ml⁸³.

A informação n.º 231488, que submeteu a decisão superior a aprovação da reclamação por erros e omissões do projeto, nada refere sobre se o preço em causa é (ou não) de aceitar e, como atrás referido, a versão da lista de erros e omissões que a instruiu omite as justificações que fundamentavam as reclamações.

No decurso da auditoria o IHRU justificou a aceitação desta reclamação nos seguintes termos:

“Quanto à aprovação da reclamação em sede de adicional, da consulta à documentação do processo, parece-nos que não houve uma análise de preço do artigo em termos correntes de mercado⁸⁴, tendo sido aplicado o preço contratual à triplicação do trabalho, com base no fundamento do empreiteiro, que o trabalho em obra correspondia a três tubos, por comparação a um tubo previsto no articulado do contrato.

Com efeito, parece-nos que o entendimento seguido à data de aprovação desta reclamação, teria sido errado se o artigo correspondesse à designação de guarda, uma vez que tratando-se de uma guarda caberia ao empreiteiro verificar no local o desenho da mesma.

No entanto, o empreiteiro fundamentou a sua reclamação no artigo do corrimão, certamente no pressuposto que o corrimão, é uma superfície linear cuja formação de preço, não depende de observação em obra, e verificando-se em obra que o trabalho não correspondia ao designado no caderno de encargos, apresentou a reclamação baseando-se no preço contratual do artigo.

Assim, julga-se que a aprovação da reclamação do empreiteiro, resultada de o mesmo ter aproveitado um lapso no caderno de encargos, que designava o trabalho como corrimão, quanto efetivamente se tratava de uma guarda, o que terá limitado a argumentação do IHRU na contestação da reclamação, e a consequente aprovação”.

No âmbito da verificação física desta empreitada foram medidas as quantidades do artigo “5.11 – Decapagem e pintura de corrimão (...)” executadas, que se revelaram conformes com o orçamento e adicional aprovado e coerentes com a reclamação aceite.

A empreitada foi suspensa em 17 de dezembro de 2009, tendo a receção provisória ocorrido apenas em 5 de março de 2012.

A conta final da empreitada, não datada, só foi aprovada em 4 de Setembro de 2013, não tendo ainda sido remetido o relatório final da obra ao Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P. (INCI), em cumprimento do n.º 1 do artigo 402.º do CCP⁸⁵.

⁸³ A única diferença entre os dois trabalhos é que, no caso das escadas, tratando-se de repintura, estava prevista a decapagem previamente à pintura.

⁸⁴ O IHRU referiu também, sobre a análise deste preço, o seguinte:

“(...) Para este artigo, não foi solicitado nenhum pedido de esclarecimento, o que tem justificação por não ter um peso determinante no valor global da proposta. Assim, embora se possa considerar à posterior que o preço unitário de 17.61/ml é um preço alto para a pintura de um corrimão, julga-se que o procedimento seguido à data de avaliação das propostas corresponde à prática corrente neste tipo de situações”.

⁸⁵ “No prazo de 10 dias a contar da data da assinatura da conta final ou da data em que a conta final se considera aceite pelo empreiteiro, o dono da obra deve enviar ao Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P., o relatório final da obra”. O modelo do relatório final de obra previsto no n.º 3 do artigo 402.º do CCP foi aprovado pela Portaria n.º 701-E/2008, de 29 de julho, que aprovou diversos modelos previstos no CCP, constando este do anexo V da mesma.

3.6.1.3 – Bairro de Nossa Senhora da Conceição – Guimarães

As obras de grande conservação do Bairro de Nossa Senhora da Conceição envolveram, de abril de 2010 a 30 de junho de 2013, um encargo no montante total de € 2.514.960,61, dos quais € 2.507.694,38 são relativos a empreitadas, suportados integralmente por financiamentos do BEI, e € 7.266,23 a projetos e prestação de serviços, suportados por receitas próprias.

Quadro 9 – Obras de grande conservação do Bairro de Nossa Senhora da Conceição – Guimarães – custos e financiamento

(em euros, a preços correntes)

	Receitas próprias	BEI	Total
Empreitadas	0,00	2.507.694,38	2.507.694,38
Projetos e prestação de serviços	7.266,23	0,00	7.266,23
Total	7.266,23	2.507.694,38	2.514.960,61

Fonte: IHRU

3.6.1.3.1 – Consulta prévia n.º 01913/2006 – Elaboração de projeto de Reabilitação do Bairro de Nossa Senhora da Conceição – Guimarães

A elaboração do projeto de reabilitação do Bairro de Nossa Senhora da Conceição em Guimarães foi adjudicada por deliberação do CD do IGAPHE de 4/7/2006, por € 24.675,00, com um prazo de execução de 90 dias⁸⁶, na sequência de procedimento de consulta prévia⁸⁷ a três entidades projetistas.

A aprovação do projeto de execução viria a ser proposta apenas em 3 de junho de 2008⁸⁸. O projetista assegurou a assistência técnica à obra, pelo que a liquidação dos honorários só viria a ser finalizada em julho de 2011.

Dado o tempo decorrido sobre a contratação do projeto, veio a ser contratado com o mesmo projetista o Projeto da Rede de Gás e a elaboração do Plano de Prevenção e Gestão de Resíduos de Construção e Demolição, este tornado obrigatório pelo Decreto-Lei n.º 46/2008.

Ambas as adjudicações foram efetuadas por ajuste direto simplificado, a primeira pelo valor de € 4.400,00 e a segunda pelo valor de € 1.900,00.

3.6.1.3.2 – Ajuste direto n.º 127/DP/2010 – Coordenação e segurança em obra da empreitada 1/DP-2009 – Bairro de Nossa Senhora da Conceição – Guimarães

A coordenação de segurança da fase de obra de reabilitação do Bairro de Nossa Senhora da Conceição em Guimarães foi adjudicada por despacho do Presidente do CD de 14/3/2010, pelo valor de € 6.000,00, com um prazo de oito meses, por ajuste direto precedido de consulta a três empresas, procedimento que decorreu através de plataforma eletrónica.

⁸⁶O “Cronograma dos Trabalhos” que integra a proposta intercala um período de 30 dias para aprovação do Relatório Preliminar, pelo que a entrega do Projeto de Execução teria lugar, sendo essa aprovação assim decidida, ao fim de 120 dias.

⁸⁷O regime legal aplicável à contratação era o Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

⁸⁸Cfr. Informação n.º 108458, que não foi objeto de decisão.



A adjudicação foi notificada por *e-mail*, datado de 06/07/2010, onde era referido “(...) devendo, de imediato, proceder à análise do DEPSS⁸⁹, enviado pela firma [entidade executante da empreitada]”.

De forma idêntica ao referido relativamente a prestações de serviços com idêntico objeto, o caderno de encargos utilizado para esta contratação não especifica quais as qualificações que deverá dispor o técnico a contratar para exercer a função de coordenador de segurança da obra, mantendo-se por isso, pertinentes as observações sobre esta matéria feitas atrás.

Neste procedimento, a publicitação da aquisição de serviços foi efetuada no portal base dos contratos públicos em 21 de junho de 2013, posteriormente ao pagamento da respetiva prestação de serviços. A publicidade é condição de eficácia, pelo que sem ela não é possível executar o contrato, nem efetuar quaisquer pagamentos ao seu abrigo (cfr. n.º 2 do artigo 127.º do CCP)⁹⁰.

Na sua resposta em sede de contraditório o IHRU referiu:

“(...) o IHRU adoptou, neste caso, um procedimento que acautela o cumprimento das preocupações de publicidade, igualdade e concorrência, muito para além do que era exigido por lei.

(...) promovendo um procedimento de ajuste direto, por plataforma, e convidando 3 interessados para apresentar proposta, em bom rigor, o IHRU deu cumprimento à ratio legis que justifica a imposição legal da publicitação da celebração do contrato, nestes casos, ou seja conferiu desde logo – não apenas a partir da celebração do contrato mas ainda durante a sua formação – a possibilidade de controlo gracioso e jurisdicional do procedimento, por terceiros interessados”.

(...) o lapso ocorrido não traduz um comportamento reiterado do IHRU nesta matéria – pois o IHRU tem vindo, desde sempre, a efetuar as publicações no portal BaseGov, como devido – correspondendo, antes sim, a um dos poucos casos pontuais que ocorreram.”

Sobre o alegado é de referir que o facto de o IHRU ter promovido um procedimento de ajuste direto com convite a três entidades e com tramitação na plataforma eletrónica não permite concluir que foi dado cumprimento à *ratio legis* que presidiu à referida norma. Com efeito, a não publicitação no portal dos contratos públicos prejudica a transparência da atividade das entidades públicas, bem como o seu controlo e fiscalização⁹¹.

⁸⁹ Desenvolvimento e Especificações do Plano de Segurança e Saúde.

⁹⁰ Relativamente a esta matéria, a Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território, no Relatório da “Auditoria ao sistema de Controlo interno, nos termos do n.º 2 do artigo 62.º da LEO” (Processo n.º AA/000043/10), concluiu no ponto C17 que “O registo dos contratos de ajuste direto no portal Base.GOV não é efetuado imediatamente após a data da celebração do contrato, o que obsta a que os mesmos por falta de publicitação não cumpram os requisitos de eficácia, conforme dispõe o n.º 2 do artigo 127.º do CCP”. Neste âmbito foi formulada a seguinte recomendação ao CD do IHRU: “R17 – Garantir que os contratos são registados imediatamente após a sua celebração no portal BASE.GOV, conforme dispõe o n.º 2 do artigo 127.º do CCP, devendo ter em consideração que a falta de publicitação é condição de eficácia do respetivo contrato, nomeadamente para efeitos de qualquer pagamento”.

Regista-se ainda que a Inspeção-Geral de Finanças, no Relatório n.º 797/2012 – Proc. 2011/88/A5/781 – “Auditoria ao Cumprimento dos Princípios e Regras Orçamentais (período de gerência 2010 e 2011)” verificou a existência de uma situação de pagamento antes da publicação no portal base dos contratos públicos, em violação do artigo 127.º do CCP, no âmbito da aquisição de 36 certificados digitais para acesso à plataforma da contratação pública (alínea g) do subponto 2.2.1, tendo formulado na alínea u) do ponto n.º 2 do Relatório a seguinte recomendação ao Presidente do CD do IHRU: “Assegurar o cumprimento dos requisitos legais em matéria de autorização de pagamentos, aprovando as adequadas delegações de competências e, ainda, a não realização de pagamentos de ajustes diretos antes da sua publicitação prévia”.

⁹¹ Neste sentido José Carlos Marques Durão, “O renovado art. 127.º do Código dos Contratos Públicos”, Revista do Centro de Estudos de Direito Público e Regulação n.º 9, Março 2012 (pág. 9).

A propósito da imputação de eventual responsabilidade financeira sancionatória e da existência de recomendações anteriores em relatórios de outros órgãos de controlo internos sobre esta matéria, o Instituto veio salientar o seguinte:

“(...) o Relatório da "Auditoria ao sistema de Controlo Interno, nos termos do artigo 62.º da LEO”, emitido pela Inspeção-geral do Ambiente e do Ordenamento do Território (Processo n.º AA/000043/10) ("Relatório IGAOT") ou do Relatório n.º 797/2012 — Proc. 2011/88/A5/781 — "Auditoria ao Cumprimento dos Princípio e Regras orçamentais (período da gerência 2010 e 2011), do Ministério das Finanças ("Relatório IGF"), não podem considerar-se como elementos relevantes à apreciação da conduta adoptada pelo IHRU e muito menos para efeitos da apreciação da eventual responsabilidade inerente a tal atuação.

(...) mesmo que assim não fosse, a verdade é que, tendo o contrato sido adjudicado em 14.03.2010, e a adjudicação notificada em 06.07.2010, nunca poderia aduzir-se que o comportamento adoptado não dá cumprimento ao Relatório IGAOT, de setembro de 2011, ou ao Relatório IGF, de julho de 2012, dado que as recomendações vertidas nesses relatórios são muito posteriores ao momento em que se tramitou e concluiu o procedimento em crise, e em que se originou a obrigação de publicação da celebração do contrato.”

Na sua resposta em sede de contraditório, o ex-Presidente e dois vogais do CD do IHRU informaram que aderiram à exposição apresentada pelo Instituto.

O ex-Diretor e o Coordenador do Departamento de Gestão do Património, Arrendamento e Obras da Delegação do Porto, vieram na sua resposta, em sede de contraditório, apresentar alegações em termos idênticos, esclarecendo que “ (...) a convicção de que este procedimento se processaria de forma automática esteve na base do erro que uma vez detetado, foi prontamente corrigido, pese embora fora de tempo”.

O ex-Diretor Financeiro do IHRU veio nas alegações apresentadas esclarecer as suas competências no âmbito da autorização de pagamentos e informar de que não tinha qualquer responsabilidade na publicitação dos ajustes diretos efetuados pelo IHRU no Portal Base dos Contratos Públicos, nem lhe cabia verificar a correta execução e adjudicação desses mesmos ajustes diretos, aduzindo, em síntese, o seguinte:

6. O Expoente não tinha, nem nunca teve, qualquer responsabilidade na publicitação dos ajustes diretos efetuados pelo IHRU no Portal Base dos Contratos Públicos, nem lhe cabia verificar a correta execução e adjudicação desses mesmos ajustes diretos.

Da análise das alegações produzidas conclui-se que inexistente, assim, qualquer conduta omissiva consubstanciadora da infração em questão por parte do Diretor Financeiro do IHRU, identificado no n.º 5 do quadro 16A do relato, não lhe podendo ser imputada responsabilidade financeira.

No que respeita aos restantes responsáveis individuais, atentas as alegações apresentadas, apesar da violação legal verificada configurar a prática de uma infração suscetível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, encontra-se suficientemente evidenciado que as respetivas condutas só podem ser censuradas a título de negligência.

Assim, não se conhecendo registos de recomendação de órgão de controlo interno ou do Tribunal no sentido da correção desta irregularidade — direta e imediatamente aplicável ao caso, uma vez que a data dos Relatórios da IGAOT e da IGF nos quais constam as recomendações dirigidas ao IHRU sobre a matéria em análise é posterior à conduta omissiva verificada — releva-se a eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redação dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto, e 35/2007, de 13 de agosto, por se considerarem preenchidos os pressupostos das alíneas a) a c).



3.6.1.3.3 – Empreitada n.º 1/DP/2009 – Reabilitação do Bairro de Nossa Senhora da Conceição – Guimarães

A empreitada de reabilitação do Bairro de Nossa Senhora da Conceição, em Guimarães, foi adjudicada pelo valor de € 2.263.999,88, com um prazo de execução de 210 dias, por deliberação do CD de 19/9/2009. O contrato foi celebrado em 2 de fevereiro de 2010 e visado pelo TC em 14 de maio do mesmo ano.

A posição contratual foi objeto de cessão em favor do 2.º classificado no concurso de adjudicação, por contrato outorgado em 27 de maio de 2010 por esta empresa, pelo adjudicatário, e pelo IHRU⁹².

O IHRU comunicou a abertura do estaleiro à ACT em 18 de outubro de 2010, com as informações e declarações pertinentes.

A consignação da obra teve lugar em 27 de setembro de 2010, em prazo superior a 30 dias⁹³ após a data da celebração do contrato de cessão, que ocorreu em 27 de maio.

Foram aprovadas alterações aos trabalhos contratados no decorrer da empreitada, por deliberação do CD de 26 de janeiro de 2011, sobre a informação n.º 329124, de 12 do mesmo mês, epigrafada “*Empreitada n.º 1/DP/2009 – Reabilitação do Bairro de N.ª Sr.ª da Conceição – Guimarães – Alterações ao projecto apresentadas pelo adjudicatário*”, que concluiu: “(...) *submete-se à consideração superior a aprovação das alterações propostas, dado estas terem merecido a anuência dos projectistas e da fiscalização, para além de não implicarem a alteração do valor final da empreitada*”. Esta proposta assentou em orçamento elaborado pelo empreiteiro cessionário, datado de 10 de janeiro de 2011, onde o valor de € 528.966,25 dos “*trabalhos alterados*” é compensado por igual valor de trabalhos previstos na empreitada contratada e suprimidos, cuja síntese se apresenta no anexo VIII.

Estas alterações incluíram a alteração das soluções das coberturas, do guarnecimento dos vãos exteriores e dos telefones de porteiro e a execução de rede de gás⁹⁴, que não estava prevista no projeto concursado. Verifica-se que estas alterações se traduzem na execução de trabalhos e fornecimentos diferentes do previsto no contrato, sendo o valor dos trabalhos das espécies incluídas na lista de preços unitários da proposta contratada de apenas € 7.218,52. Destes “*trabalhos alterados*”, o “*tratamento das coberturas*” (fornecimento e montagem de painéis *sandwich*, em vez da impermeabilização em telas betuminosas prevista) e a “*rede de gás*”, com os valores orçamentados de € 119.798,21 e € 159.865,56, respetivamente, constituem obra nova.

Para a realização destes trabalhos no valor de € 279.663,77 o IHRU não procedeu à abertura de procedimento pré-contratual, conforme determina o n.º 5 do artigo 370.º do CCP, ou seja, de concurso público, neste caso, nos termos da alínea b) do artigo 19.º do CCP.

O Instituto também não formalizou, relativamente aos trabalhos atrás referidos, o respetivo contrato, em violação do disposto no n.º 1 do artigo 94.º do CCP.

⁹²O contrato celebrado com o adjudicatário previa a possibilidade de cessão da posição contratual, condicionada a autorização escrita do IHRU (n.º 1 da cláusula sétima), tendo a cessão e a minuta do correspondente contrato sido aprovadas por despacho do Presidente do CD, de 26/5/2010, ratificado pelo CD em 27/5/2010. A circunstância que motivou a cessão foi a entrada da empresa adjudicatária em processo de insolvência.

⁹³Prazo previsto no n.º 1 do art.º 359.º do CCP.

⁹⁴A realização do projeto desta rede foi contratada com o projetista da empreitada de reabilitação, como atrás referido (ajuste direto aprovado por despacho do Presidente do CD de 2/11/2009).

No contraditório o IHRU veio justificar a atuação dos técnicos e dirigentes dos serviços, historiando o enquadramento das obras de reabilitação do Bairro. Sobre a matéria aqui em causa refere o seguinte:

“[O cessionário] tendo tomado então um conhecimento mais detalhado do projeto a executar, propôs ao IHRU algumas alterações vantajosas do ponto de vista técnico, nomeadamente uma solução de cobertura diferente da que estava projetada e a execução da rede de gás, que, se não fosse feita nesse momento, designadamente implicaria, quando da sua realização, a necessidade de repetição de trabalhos a executar, alterações essa que, refira-se, foram acolhidas, a consulta do IHRU, pelo autor do projeto, que as viu como muito favoráveis.

Assim, para além do indiscutível mérito técnico da solução proposta – que poderá ser atestado por todos os técnicos envolvidos no projeto, importa sobretudo realçar que as alterações acordadas não implicaram qualquer custo extra para o IHRU e permitiram, como projetado, recuperar/reabilitar os imóveis, de forma mais célere e com menos impactos para os moradores e ambiente, já que, face às novas soluções construtivas, foi possível evitar realojamentos, ou seja, toda a empreitada foi realizada com os moradores no interior das habitações, tendo sido igualmente suprimida uma fase de demolições, evitando ruídos, poeiras, transportes e outros danos que poderiam ocorrer.

Acresce que, com esta solução, foi também possível evitar os custos associados à adjudicação da execução de novo projeto e/ou de nova empreitada, bem como evitar o risco de nova paragem do processo, com possibilidade de inviabilização do mesmo por eventual perda de apoio financeiro do BEI para o Projeto, e, em qualquer caso, evitando também o agravar da deterioração dos edifícios e da própria qualidade de vida e segurança dos moradores.

(...) Por outro lado, aquela atuação levou ainda em conta que acarretava graves inconvenientes do ponto de vista técnico, financeiro, e do interesse público, voltar a lançar todo o projeto e a empreitada a concurso, o que seria necessário, por não ser possível autonomizar os novos trabalhos da empreitada em curso, nomeadamente por razões técnicas.

Acresce, por último, que mesmo que se considerasse que as alterações deveriam ser tratadas em sede do regime de trabalhos a mais, a verdade é que, nem no limite agregado, nem no limite individual, se ultrapassaram os limiares de valores à data fixados pelo legislador (...).”

As alegações do IHRU não contestam a qualificação dos trabalhos relativos ao “tratamento das coberturas” e à “rede de gás” como obra nova e, apesar das razões invocadas reproduzirem grosso modo os requisitos legais para a qualificação como “trabalhos a mais” enunciados na alínea b) do n.º 1 do art.º 370.º do CCP, não é indicado nenhum facto concreto que efetivamente constituísse impedimento à contratação autónoma da sua execução. E para poderem ser considerados como “trabalhos a mais”, como o IHRU equaciona hipoteticamente, também não se verificava cumulativamente a condição, enunciada na alínea a) do mesmo número, de tais trabalhos se terem tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista⁹⁵. Pese embora o mérito dos motivos aduzidos, os factos alegados não demonstram que através da realização do procedimento legalmente exigido seriam obtidos preço e condições menos vantajosas para o IHRU. Não se entende, ainda, o receio de perda de financiamento uma vez que, em abril de 2008, o empréstimo do BEI tinha sido objeto de aditamento que prorrogou o prazo de utilização até 31 de dezembro de 2012.

Os responsáveis individuais vieram, em sede de contraditório, salientar em termos idênticos aos referidos pelo Instituto os condicionalismos subjacentes à realização do procedimento pré-contratual aplicável, bem como requerer a relevação da eventual responsabilidade sancionatória.

O ex-Presidente do CD expressou no contraditório a sua discordância relativamente ao enquadramento da situação aqui em causa no n.º 5 do artigo 370.º do CCP, aduzindo como razões para

⁹⁵ De acordo com a jurisprudência do Tribunal não pode considerar-se “circunstância imprevista” tudo aquilo que um agente normalmente diligente estaria em condições de prever.



esse efeito: “a) não se tratar de obra nova, mas de solução técnica diferente e mais vantajosa para trabalhos fundamentais no âmbito da empreitada; b) não poderem ser separáveis sem grave prejuízo para o interesse público; c) cumprirem as condições previstas no n.º 2 do artigo 370.º do CCP”.

Em abono desse entendimento refere o seguinte:

“As obras previstas para a cobertura (plana com recolha das águas pluviais pelo interior do edifício) visavam garantir a sua estanquicidade e traduziam-se, no contrato inicial, em trabalhos que implicavam remover as telas e a “camada de forma” até à laje, e sua posterior reposição, e a alterar a inclinação das pendentes para o exterior.

A solução alternativa passava pela criação de uma cobertura de “duas águas” com cobertura metálica inclinada, drenando para as periferias, com painéis isolantes “sandwich” e com isolamento térmico aplicado sobre a primitiva cobertura plana (...)”⁹⁶.

Ou seja, pese embora os méritos invocados na sua resposta para a solução adotada relativa aos trabalhos referenciados como “*tratamento das coberturas*”, confirma o seu carácter inovatório. Sobre a “*rede de gás*” nada refere que contrarie o atrás referido quanto a não estar prevista no projeto concursado.

Embora o responsável refira que a abertura de procedimento para a contratação autónoma dos trabalhos em causa “(...) *poderia prejudicar efectivamente os interesses públicos, em particular os do IHRU, na medida em que poderia conduzir à paragem da obra com graves prejuízos para os moradores e, eventualmente, ao pagamento ao empreiteiro de valores indemnizatórios, teria impacte na revisão de preços e implicava diluição de responsabilidades pelo facto de poderem coexistir 2 ou mais empreiteiros na obra, previsivelmente traduzir-se-iam em custos acrescidos e havia o risco de não poderem ser executadas no tempo útil para recorrerem ao financiamento contratado com o BEI*”, nada evidencia que tais hipotéticos cenários se pudessem verificar.

Com efeito, não parece que de uma eventual sobreposição temporal das empreitadas pudesse resultar grande perturbação, uma vez que existe uma fronteira nítida entre as coberturas e os restantes elementos construtivos dos edifícios e os trabalhos nessas zonas poderiam ser executados diretamente a partir do exterior e, no caso da rede de gás, os elementos constantes do processo indiciam que a mesma foi integralmente executada por terceiro subcontratado, embora com apoio do cessionário.

Quanto ao alegado cumprimento das condições previstas no n.º 2 do artigo 370.º do CCP, sublinhe-se que as mesmas se aplicam à execução de trabalhos a mais, qualificação que, na asserção do n.º 1 do mesmo artigo, exige que tais trabalhos “*se tenham tornado necessários à execução da mesma obra na sequência de uma circunstância imprevista*”, o que manifestamente não é o caso como já se referiu.

A ex-Vogal do CD considerou igualmente e por motivos idênticos que não se verificavam os pressupostos do n.º 5 do artigo 370.º do CCP, tendo acrescentado que, “*tendo em conta que a proposta de alteração de impermeabilização das coberturas foi do empreiteiro, não se vê como se operacionalizaria um procedimento separado, sem que tal originasse graves prejuízos para o IHRU (...)*” e “*(...) tendo sido a proposta de alterações do empreiteiro, não seria fácil ao IHRU iniciar um procedimento englobando no caderno de encargos essa solução, havendo aqui um conflito de autoria (...)*”.

Sobre o referido salienta-se que a proposta de alterações feita pelo empreiteiro não foi acompanhada de qualquer elemento de projeto e, em qualquer caso, nada impedia que o IHRU elaborasse, por si ou interposta pessoa, o necessário projeto, da mesma forma que fez com a rede de gás⁹⁷.

⁹⁶Sublinhado nosso.

⁹⁷Vide nota de pé de página 94.

O ex-Diretor da Delegação do Porto teceu considerações idênticas às atrás referidas, acrescentando ainda a seguinte justificação:

“(…) A consignação da obra foi realizada em 27 de setembro de 2010, o que, tendo em conta a calendarização do referido trabalho, a sua execução seria concretizada no inverno, ou seja, apesar de eventuais ações cautelares de natureza precária, exporia seguramente as frações dos últimos pisos a graves infiltrações, o que tornaria insustentável a manutenção da função habitacional daqueles fogos e potencialmente outras frações dos pisos inferiores”.

Sobre o alegado refere-se que tendo sido o contrato de cessão, subscrito também pelo IHRU, outorgado em 27 de maio de 2010, tal vulnerabilidade resulta apenas da excessiva demora do Instituto em promover a consignação da obra.

O entendimento do mesmo responsável sobre os trabalhos em causa é o de que *“(…) não se tratou de obra nova mas de uma solução técnica ajustada à realidade da proposta inicial, consubstanciando modificações objetivas ao contrato que na sua génese poderão configurar trabalhos a mais e a menos (...)”*, considerando preenchidos os requisitos constantes do artigo 370.º do CCP.

Ora, como se referiu, não estão em causa trabalhos cuja necessidade decorresse de uma circunstância imprevista.

Os demais responsáveis que apresentaram alegações fizeram-no em termos idênticos ao anteriormente referido.

Os factos expostos evidenciam a violação de normas previstas no CCP, constituindo tal situação infração financeira suscetível de gerar eventual responsabilidade sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97. Todavia, verifica-se que a conduta dos responsáveis só pode ser censurada a título de negligência. Assim, não se conhecendo registos de recomendação de órgão de controlo interno ou do Tribunal no sentido da correção destas irregularidades, o Tribunal releva a eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redação dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto, e 35/2007, de 13 de agosto, por se considerarem preenchidos os pressupostos das alíneas a) a c).

Por despacho da Vogal do CD, de 10 de outubro de 2011 (revisão de preços provisória, no valor de € 80.495,70), e deliberação do CD de 8 de março de 2012 (revisão definitiva), foi aprovada a revisão de preços da empreitada no valor total de € 101.749,53, a que acresceu € 6.104,97 do IVA, perfazendo € 107.854,50.

O cálculo da revisão de preços apresentado pelo adjudicatário e aprovado teve por base a fórmula contratualmente prevista e um cronograma financeiro que totaliza o valor do contrato (€ 2.263.999,88), com os índices zero reportados a setembro de 2009 (mês anterior ao da data limite fixada para a entrega das propostas no concurso). O valor pago no âmbito do contrato de empreitada incluiu trabalhos a mais com preços acordados, relativamente aos quais o cálculo da revisão de preços não observou o disposto na alínea b) do n.º 1 do art.º 11.º do Decreto-Lei n.º 6/2004, de 6 de janeiro⁹⁸.

O valor correto desta revisão de preços, tendo em consideração as datas dos preços do orçamento elaborado pelo empreiteiro cessionário, é de € 81.238,59, como sintetizado no quadro seguinte:

⁹⁸ “Trabalhos a mais” no sentido dado no referido diploma.



Quadro 10 – Valores da revisão de preços

(em euros, com exclusão do IVA)

	Revisão de preços paga		Revisão de preços corrigida		
	Autos	1 ^o setembro 2009	Autos(*)	1 ^o setembro 2009	1 ^o dezembro 2010
Trabalhos contratuais realizados			1.735.033,24	75.119,37	
Trab. mais a preços contratuais			7.218,52		
Trab. mais preços acordados (**)			521.748,12		6.119,22
Total	2.263.999,88	101.749,53	2.263.999,88		81.238,59

(*) As diferenças de valores relativamente ao orçamentado devem-se a arredondamentos nos autos de medição.

(**) Inclui obra nova.

Fonte: Dados do processo, cálculo processado pelo DP/DFPN e carta do adjudicatário.

No decurso da auditoria foi corrigido o cálculo da revisão de preços, tendo o IHRU solicitado à firma cessionária, pelo ofício n.º 505688, de 2/10/2013, a devolução do valor pago em excesso, de € 20.510,94, acrescidos de IVA, no total de € 21.741,60.

Na resposta no âmbito do contraditório, o IHRU comunicou que “(i) se tratou de um lapso pontual, (ii) alertado para a situação, o IHRU cuidou de promover a imediata rectificação do cálculo da revisão de preços e a restituição do valor em causa e, ademais, (iii) o montante em causa foi já devolvido pelo empreiteiro ao IHRU”, juntando documentos comprovativos de que o adjudicatário emitiu a Nota de Crédito n.º 12101401002, de 17/1/2014, e procedeu em 22/1/2014 à transferência para a conta do IHRU do valor de € 21.741,60, correspondente à diferença entre a revisão de preços correta e o valor pago.

Sobre a incorreção do cálculo e o pagamento indevido os responsáveis individuais vieram alegar, em sede de contraditório, em síntese, que a revisão de preços em causa foi objeto de retificação e já foi devolvida pelo cessionário a importância indevidamente paga, remetendo também para a resposta do IHRU.

A ex-Vogal do CD, identificada com o n.º 1 no quadro 18 do relato, em particular, veio no contraditório enunciar as vicissitudes relativas ao processo de verificação pelos serviços, que conduziu a uma redução do valor pedido, e a aprovação da despesa relativa à revisão de preços provisória, única onde interveio, que no seu entender demonstra ter havido da parte do IHRU um comportamento ativo e de boa-fé.

Referiu também a convicção de que, sendo a revisão de preços provisória⁹⁹, “(...) no final, todas as contas iriam ser acertadas cuidadosamente (...)” e que o valor aprovado provisoriamente se conteve abaixo do valor correto fixado no relato.

Verifica-se efetivamente que, embora a revisão de preços provisória abranja trabalhos executados nos meses de outubro de 2010 a abril de 2011, apenas os autos relativos a janeiro de 2011 e seguintes contêm trabalhos com preços acordados, e em todos eles a revisão foi calculada com o mesmo índice provisório (no caso o índice relativo a dezembro de 2010), só substituído pelos índices devidos no apuramento da revisão definitiva. Dito de outra forma, uma parte da revisão de preços referenciada

⁹⁹O artigo 16.º (Revisão provisória) do Decreto-Lei n.º 6/2004, de 6 de janeiro, dispõe que “se nas datas dos autos de medição (...) ainda não forem conhecidos os valores finais dos indicadores económicos a utilizar na revisão de preços dos trabalhos executados, o dono da obra deverá proceder ao pagamento provisório com base no respetivo valor inicial do contrato, revisto em função dos últimos indicadores conhecidos (...)” e “(...) logo que sejam publicados os indicadores económicos respeitantes ao mês da execução dos trabalhos ou do período para tal previsto no plano de trabalhos, o dono da obra procederá ao cálculo definitivo da revisão, pagando ao empreiteiro ou deduzindo, na situação que se seguir, a diferença apurada”.

como provisória era “definitiva” (trabalhos realizados nos meses de outubro a dezembro de 2010), mas essa parte respeitava exclusivamente a trabalhos com preços contratuais.

Dos factos expostos decorre que tendo a referida ex-Vogal do CD aprovado um cálculo de revisão de preços provisório que mais tarde poderia ser avaliado e tornado definitivo com as alterações que se justificassem, a ela não pode ser imputada responsabilidade pela aprovação do pagamento indevido da revisão de preços.

A situação analisada era suscetível de constituir responsabilidade financeira reintegratória, pela realização de pagamentos indevidos, e sancionatória, nos termos dos artigos 59.º, n.ºs 1 e 4, e 65.º, n.º 1 alínea b) da Lei n.º 98/97, na redação dada pela Lei n.º 48/2006. No entanto, considerando a reintegração do património do IHRU através da devolução pelo empreiteiro da quantia indevidamente paga, não configura, a final, responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do artigo 59.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, na redação dada pela Lei n.º 48/2006. Quanto à responsabilidade financeira sancionatória (artigo 65.º, n.º 1 alínea b) do mesmo diploma legal), esta só pode ser imputada aos seus autores a título de negligência. Assim, não se conhecendo registos de recomendação de órgão de controlo interno ou do Tribunal no sentido da correção desta irregularidade, o Tribunal releva a eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redação dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto, e 35/2007, de 13 de agosto, por se considerarem preenchidos os pressupostos das alíneas a) a c).

A empreitada foi recebida provisoriamente em 26 de abril de 2011.

A conta da empreitada, datada de 15 de maio de 2012, refere como “*Importância dos trabalhos adicionais € 0,00*”, não contendo ou fazendo referência ao “*(...) mapa dos trabalhos a mais (...) e dos trabalhos a menos, com a indicação dos preços unitários pelos quais se procedeu à sua liquidação*”, previsto na alínea b) do artigo 400.º do CCP ou aos trabalhos que constituem obra nova. A conta foi subscrita também pelo empreiteiro, não tendo sido objeto da notificação prevista no n.º 1 do artigo 401.º do Código. O relatório final da obra não foi remetido ao INCI, em cumprimento do n.º 1 do artigo 402.º do citado diploma legal.

Em 16 de janeiro de 2013 foi efetuada vistoria para efeitos de libertação de cauções, em conformidade com o regime excecional estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 190/2012, de 22 de agosto, cujo auto foi assinado em 12 de fevereiro de 2013.

3.6.2 – Reabilitação dos fogos vagos

As obras de reabilitação de fogos vagos envolveram, de abril de 2010 a 30 de junho de 2013, um encargo no montante total de € 1.473.648,95 relativo a empreitadas, dos quais € 94.411,54 são relativos à zona norte. Estes encargos foram suportados por receitas próprias no valor de € 49.208,15 e financiamentos do BEI no valor de € 1.424.440,81.



Quadro 11 – Reabilitação de fogos – custos e financiamento

(em euros)

	N.º de fogos	Receitas próprias	BEI	Total
Direção do Norte	25	0,00	94.411,54	94.411,54
Lisboa	203	49.208,15	1.330.029,27	1.379.237,41
Total	228	49.208,15	1.424.440,81	1.473.648,95

Fonte: IHRU

No âmbito da reabilitação dos fogos vagos foram selecionados para análise dois procedimentos de contratação:

- ◆ Empreitada de reabilitação de 13 fogos vagos no Bairro Rosa, Plano Integrado de Almada (ajuste direto n.º 63/DAGP-DGPR/12);
- ◆ Empreitada de reabilitação de 16 fogos vagos no Bairro Amarelo, Plano Integrado de Almada (ajuste direto n.º 88/DAGP-DGPR/12).

As duas empreitadas foram contratadas por ajuste direto ao abrigo da alínea a) do artigo 19.º do CCP precedido de consulta a três empresas.

A empreitada de reabilitação de 13 fogos vagos no Bairro Rosa foi adjudicada por deliberação do CD de 23/08/2012, pelo valor de € 63.928,74, com um prazo de 130 dias. O contrato foi celebrado em 18/9/2012 e a empreitada consignada em 24/09/2012.

A empreitada de reabilitação de 16 fogos vagos no Bairro Amarelo foi adjudicada por despacho de 1/10/2012 do Vogal CD, pelo valor de € 90.851,80, com um prazo de execução de 150 dias. O contrato foi celebrado em 17/10/2012 e a empreitada consignada em 22/10/2012.

A receção provisória das duas empreitadas veio a ocorrer em 25/1/2013 e 22/2/2013, respetivamente. Foram elaboradas contas finais das empreitadas, ambas datadas apenas com referência ao mês e ano (“janeiro de 2013” e “fevereiro de 2013”), subscritas também pelos empreiteiros respetivos. O IHRU, no entanto, não remeteu ao INCI, em nenhum caso, o relatório final da obra estabelecido pelo artigo 402.º do CCP, referindo que tal foi devido a manifesto lapso.

O “Plano de Mão de Obra” apresentado pelo empreiteiro no contrato n.º 88/DAGP-DGPR/12 contempla 21 semanas de trabalho, com uma carga de 11 trabalhadores em todas elas, das quais 10 operários e um encarregado, o que se traduz em mais de “500 dias×homem de trabalho”, sem que tenha sido elaborado PSS e feita comunicação de abertura de estaleiro à ACT, como resulta do disposto no n.º 4 do artigo 5.º e na alínea b) do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 273/2003, o que constitui contraordenação grave imputável ao dono da obra, prevista na alínea a) do artigo 26.º do mesmo diploma.

O IHRU informou no decurso do trabalho de campo que “*não foram desenvolvidos os procedimentos [elaboração do PSS e comunicação à ACT da abertura do estaleiro] (...) por se considerar que os mesmos não são aplicáveis à situação em apreço*”. Para o IHRU, o facto de os trabalhos serem “*(...) desenvolvidos em diversos fogos, de forma descontinuada e sem um estaleiro centralizado*”, embora refira não ter havido consignações parciais diferenciadas, como “*cada fogo não comporta mais que 2/3 trabalhadores em simultâneo*”, seria razão para a não aplicação da disposição legal atrás referida. Este entendimento não encontra qualquer suporte no enquadramento legal.

Apesar de os cadernos de encargos de ambas as empreitadas incluírem PPGRCD, os autos de receção provisória não atestam a correta execução desses planos, o que implica que, tal como atrás referido, nos termos do CCP, a obra não foi considerada em condições de ser recebida.

Em ambos os procedimentos verificou-se que a publicitação das referidas aquisições de serviços foi efetuada no Portal Base dos Contratos Públicos posteriormente ao pagamento dos autos de medição. No procedimento n.º 88/DAGP-DGRP/2012 a publicitação foi efetuada em 11 de janeiro de 2013, posteriormente aos pagamentos dos autos de medição, que ocorreram em 28 e 31 de dezembro de 2012, tendo sido efetuada por duas vezes a respetiva publicitação do procedimento n.º 63/DAGP-DGRP/2012, em 26 de abril e em 10 de maio de 2013, posteriormente aos pagamentos dos três autos de medição, em 31 de dezembro de 2012. Ora, como já atrás se referiu, a publicidade é condição de eficácia, pelo que sem ela não era possível executar os contratos, nem efetuar quaisquer pagamentos ao seu abrigo (cfr. n.º 3 do artigo 127.º do CCP)¹⁰⁰.

Por se tratar de questão idêntica àquela tratada no ponto 3.6.1.3.2, o IHRU, em sede de contraditório, veio reproduzir as alegações já aí referidas.

Três dos responsáveis individuais informaram da sua adesão à exposição apresentada pelo Instituto.

A Diretora de Arrendamento e Gestão do Património e o Coordenador do Departamento de Gestão de Obras referiram, nas suas alegações, que não obstante não existir um manual de procedimentos que determine as respetivas responsabilidades no controlo da verificação da publicitação dos procedimentos de empreitada, estes procedem à respetiva verificação no ato de propor ou autorizar o pagamento de cada fatura. Esclareceram, ainda, que as duas situações relatadas têm justificação no facto de *“(...) os serviços não utilizarem sistematicamente a plataforma AnoGov para ajustes diretos, tendo apenas utilizado a plataforma eletrónica para concursos públicos e para os dois ajustes em questão, por serem de valor mais elevado que o habitual. O entendimento que havia nessa altura, era que a utilização da plataforma eletrónica AnoGov, implicava a migração de dados e conseqüente publicitação dos procedimentos no Portal BaseGov, o que resulta do estipulado pelo art. 8.º da Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de Julho (...)”*.

O atual Diretor Financeiro no âmbito da sua resposta esclareceu que a responsabilidade pela publicitação dos ajuste diretos no portal dos contratos públicos não era uma responsabilidade da Direção de Gestão Financeira *“(...) pelo que não competia ao signatário criar os mecanismos de verificação dessa publicitação mas sim se os pagamentos estavam aprovados e se as entidades adjudicatárias apresentavam a situação tributária e contributiva regularizada”*. Da análise das alegações produzidas, conclui-se que, inexistente, assim, qualquer conduta omissiva consubstanciadora da infração em questão por parte deste responsável individual, não lhe podendo ser imputada, conseqüentemente, responsabilidade financeira.

Quanto aos demais responsáveis, a violação da norma supra citada do CCP configura a prática de uma infração suscetível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redação introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro¹⁰¹.

Acresce que em 23 de setembro de 2012, data da celebração do contrato de prestação de serviços relativo ao procedimento n.º 63/DAGP-DGRP/2012, o IHRU tinha já conhecimento de uma recomendação efetuada nesta matéria pela Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território constante do Relatório notificado ao Instituto por ofício datado de 1 de fevereiro de 2012 (Processo n.º AA/000043/10). No que concerne ao procedimento n.º 88/DAGP-DGRP/2012, também à data da celebração do contrato, em 17 de outubro de 2012, existia já outra recomendação, no mesmo âmbito, no Relatório n.º 797/2012 – Proc. 2011/88/A5/781 – da Inspeção-Geral de Finanças, notificado ao IHRU por ofício datado de 4 de outubro de 2012¹⁰².

¹⁰⁰ Com a Lei do Orçamento do Estado para 2012, aprovada pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, a publicitação enquanto condição de eficácia do contrato passou a estar consagrada no n.º 3 do artigo 127.º do CCP.

¹⁰¹ Cfr. quadro 13 do anexo I.

¹⁰² Cfr. o ponto 3.6.1.3.2.



3.6.3 – Prazos de execução

Em três das quatro grandes empreitadas analisadas verificou-se que a conclusão efetiva da empreitada apenas veio a ter lugar decorridos largos meses após a data prevista aquando da celebração do contrato.

As circunstâncias que motivaram o deslizamento dos prazos prendem-se com situações existentes nos locais de execução, em geral previsíveis e que deveriam ter sido acauteladas, e as suspensões de trabalhos e prorrogações do prazo contratual relacionadas com a execução de alterações traduzidas em trabalhos a mais e a menos e correspondentes adicionais ao contrato.

Estas situações, no entanto, resultam nalguns casos e em parte de uma mera formalidade, uma vez que os trabalhos foram suspensos para aguardar a aprovação de adicionais ao contrato que incluíam trabalhos a mais que na realidade já tinham sido executados.

Nos casos das empreitadas de reabilitação de fogos vagos verificou-se o cumprimento dos prazos contratuais e, inclusive, a antecipação da conclusão relativamente ao previsto.

No anexo IX apresenta-se um quadro resumo das situações relativas à execução dos contratos de obras públicas analisados.

3.6.4 – Publicitação do anúncio de pré-informação

O n.º 1 do artigo 34.º do CCP estabelece que as entidades adjudicantes devem enviar para publicação no JOUE, imediatamente após o início de cada exercício orçamental, um anúncio de pré-informação¹⁰³, no qual indiquem, no caso de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis ou de contratos de aquisição de serviços, o preço contratual estimado de todos os contratos a celebrar durante os 12 meses seguintes, quando esse preço seja igual ou superior a € 750.000 e, no caso das empreitadas de obras públicas, quando o preço contratual estimado de todos os contratos a celebrar durante os 12 meses seguintes seja igual ou superior ao valor referido na alínea c) do artigo 7.º da Diretiva n.º 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março¹⁰⁴.

Em 2008, no âmbito da auditoria ao Programa do PIDDAC “*Sociedade de Informação e Governo Electrónico*” foi recomendado ao IHRU na alínea f) do número 5 do ponto 4 do Relatório de Auditoria¹⁰⁵ o seguinte: “*Proceder, no início de cada ano económico, à publicação do anúncio de pré-informação estabelecido no artigo 34.º do Código dos Contratos Públicos.*”

Posteriormente, em 2010, no âmbito da Auditoria de Acompanhamento das Recomendações Formuladas na Auditoria ao Programa “*Sociedade de Informação e Governo Electrónico*” do PIDDAC”, tendo o IHRU celebrado contratos de aquisição de serviços cujo valor foi superior a € 750.000 e não tendo dado cumprimento à obrigação de publicação do respetivo pré-anúncio de informação, nos termos do n.º 1 do artigo 34.º do CCP, foi novamente formulada a recomendação em questão¹⁰⁶.

Em 2012, no âmbito do acompanhamento das recomendações formuladas na Auditoria de Acompanhamento atrás referida, o IHRU veio, através do ofício n.º 411859, de 6 de março de 2012,

¹⁰³ Conforme modelo constante do anexo I ao Regulamento (CE) n.º 1564/2005, da Comissão, de 7 de setembro de 2005.

¹⁰⁴ Nos anos de 2010 e de 2011 esse valor foi de € 4.485.000 (cfr. Regulamento n.º 1177/2009, da Comissão, de 30 de novembro de 2009) e nos anos de 2012 e de 2013 de € 5.000.000 (cfr. Regulamento n.º 1251/2011, da Comissão, de 30 de novembro de 2011).

¹⁰⁵ Relatório n.º 54/2008 – 2.ª Secção, notificado ao Instituto em 22 de janeiro de 2009.

¹⁰⁶ Cfr. número 2 do ponto 2 do Relatório n.º 15/2011 – 2.ª Secção, notificado em 1 de julho de 2011.

informar que (...) reitera-se junto desse douto tribunal que no ano de 2009, e também nos anos de 2010 e 2011, o IHRU não celebrou contratos por preços acima dos valores referidos no n.º 1 do artigo 34.º do CCP, tal como não se prevê venha a contratar em 2012”.

Na presente ação foi analisado o cumprimento da obrigação de publicitação dos anúncios de pré-informação correspondentes às aquisições de bens e serviços e às empreitadas de obras públicas nos anos de 2010 a 2013.

Verificou-se que os orçamentos de gestão do IHRU relativos aos referidos anos previam a contratação de serviços e de empreitadas de obras públicas cujos valores se apresentam no quadro seguinte:

Quadro 12 – Previsão anual da contratação de aquisições de bens e serviços e de empreitadas

(em euros)

Anos	Aquisição de Serviços	Empreitadas de obras públicas
2010	12.043.862	26.391.384
2011	9.739.210	17.532.413
2012	7.840.861	25.130.703
2013	6.545.539	4.668.406

Fonte: IHRU

Do exposto resulta que o IHRU não procedeu à publicação de anúncios de pré-informação nos anos de 2010 a 2012, nos termos das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 34.º do CCP, relativos aos contratos de empreitada com valor total estimado igual ou superior a € 4.485.000 (anos de 2010 e 2011) e € 5.000.000 (ano de 2012), bem como aos contratos de prestação de serviços com valor total estimado igual ou superior a € 750.000.

Em 14 de novembro de 2013 o IHRU procedeu, *a posteriori*, à publicação do anúncio de pré-informação relativo ao ano de 2013.

Em sede de trabalho de campo, face aos factos evidenciados, foram solicitados esclarecimentos, tendo o IHRU prestado a seguinte informação:

“(…) no IHRU [existia] a convicção de que o anúncio de pré-informação deveria ser enviado para publicação no JOUE apenas quanto a contratos cujo valor (estimado) unitário ultrapassasse o limiar referido na alínea a) do artigo 34.º do CCP (isto no concernente a contratos de aquisição de serviços).

Tal convicção, como também é do conhecimento de V. Exas., foi induzida pelo próprio serviço de Helpdesk do SIMAP que, em resposta às dúvidas colocadas pelo IHRU em Fevereiro de 2009, designadamente, quanto aos valores elegíveis para efeito do preenchimento do anúncio, responderam com a seguinte pergunta “Sabe-me dizer aonde é que pensa indicar a soma dos contratos, visto não haver nenhum campo indicado para o efeito?”

Pelo que a informação “reitera-se junto desse douto tribunal que no ano de 2009, e também nos anos de 2010 e 2011, o IHRU não celebrou contratos por preços acima dos valores referidos no n.º 1 do artigo 34.º do CCP, tal como não se prevê venha a contratar em 2012” constante do ofício n.º 411859, de 6 de março de 2012, deverá ser interpretada como referindo-se a valores contratuais unitários. Ou seja, o IHRU não pretendeu dizer, em circunstância alguma, que o somatório de todos os contratos celebrados ou previstos celebrar nos anos indicados não atingiam o valor de €750.000.

“(…) na verdade, o modelo de anúncio de pré-informação, que se junta a título demonstrativo, ele próprio é pouco esclarecedor e induz mesmo a interpretações díspares.

Vejamos:



Na secção II do anúncio sob a epígrafe: “objeto do contrato-Obras”, pede-se a descrição resumida da natureza das obras e extensão das obras, a duração em meses e a data prevista para o início e conclusão das obras, sendo que o anúncio apenas comporta espaços para inscrever a informação relativa a um único contrato.

Na secção II B: “Objeto do contrato-Fornecimento ou serviços”, pede-se o título atribuído ao contrato pela autoridade adjudicante ou a data prevista para o início dos procedimentos de adjudicação. Na secção III, são solicitadas as condições relativas ao contrato.

Sobre esta matéria o IHRU, em sede do contraditório, para além de expor a argumentação acima referida, alegou ainda:

“(…) o art. 34.º do CCP e as relevantes disposições do direito da União Europeia, designadamente o art. 35.º da Diretiva 2004/18/CE e o Regulamento (CE) n.º 1564/2005 (para as quais o art. 34.º do CCP remete) não permitem percepcionar de forma isenta de dúvidas se está em causa a pré-informação de todos os contratos, cujo valor unitário estimado, seja superior aos limiares das diretivas (indicados) ou de todos os contratos, mesmo que o valor unitário não exceda os limiares das diretivas (indicados), se, no seu cômputo agregado, o exceder.

(…) apesar de se aceitar a indicação dada, no Relatório n.º 54/2008 — 2.ª Secção, notificado ao Instituto em 22 de janeiro 2009 e no Relatório n.º 15/2011 — 2.ª Secção, notificado em 1 de julho de 2011, de forma genérica, às várias entidades junto das quais se desenvolveram as respetivas auditorias, no sentido de deverem ser publicados anúncios de pré-informação, essas recomendações (...), salvo o devido respeito, só podem entender-se proferidas, no caso das entidades adjudicantes pretenderem beneficiar da fixação de prazos mais curtos, nos termos dos arts. 136.º e 174.º do CCP, o que não é o caso do IHRU.

(…) Trata-se, infelizmente, de mais um dos vários aspectos em que o legislador nacional não logrou promover uma transposição adequada das diretivas.

Na verdade, a Diretiva 2004/18/CE, em que a atividade contratual desenvolvida pelo IHRU, dentro do respetivo âmbito de aplicação, tem a aptidão para se enquadrar, referindo que “as entidades adjudicantes darão a conhecer por meio de anúncio de pré-informação” (cfr. § 1.º do n.º 1 do art. 35.º) refere também, desde logo, expressamente e para que dúvidas não se suscitem, que, “A publicação dos anúncios referidos nas alíneas a), b) e c) [que se reportam aos anúncios de pré-informação previstos no art. 34.º do CCP] só é obrigatória quando as entidades adjudicantes recorrerem à possibilidade de reduzir os prazos de receção das propostas prevista no n.º 4 do artigo 38.º” (...).

*(…) mesmo que assim não se considerasse, a verdade é que, segundo cremos, perante a mera dúvida quanto à obrigatoriedade do disposto no art. 34.º do CCP, o TdC não pode deixar revelar que inexistente a *lex previa* (stricta, scripta, et certa), que permita emitir um juízo de responsabilização do IHRU e seus técnicos (incluindo dirigentes dos serviços) e membros do Conselho Diretivo.*

(…) Os técnicos (incluindo dirigentes dos serviços) e membros do Conselho Diretivo do IHRU agiram de forma não censurável, na convicção da sua conduta ser admissível, e nunca poderia em caso algum entender-se que pretenderam, muito menos intencionalmente, desrespeitar recomendações do Tribunal de Contas (...).”

Na sua resposta o IHRU requereu, ainda, a relevação da responsabilidade financeira dos responsáveis individuais, nos termos do artigo 65.º, n.º 8, da Lei n.º 98/97.

Nas alegações apresentadas todos os responsáveis individuais – os Presidentes e os vogais do CD em exercício de funções no período de 2010 a 2012 – apresentaram os mesmos argumentos aduzidos pelo IHRU, alegando que a falta de publicitação do anúncio de pré-informação decorreu de uma deficiente interpretação dos preceitos legais aplicáveis, já que era sua convicção que o anúncio deveria ser

enviado para publicação no JOUE apenas quanto a contratos cujo valor estimado unitário ultrapassasse o limiar referido na alínea a) do artigo 34.º do CCP.

Sobre a argumentação apresentada observa-se que a exigência de publicação do anúncio de pré-informação recai, de acordo com o artigo 34.º, n.º 1, do CCP, sobre todas as entidades adjudicantes referidas no artigo 2.º do Código, designadamente sobre os institutos públicos, como é o caso do IHRU, e traduz-se no envio ao Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias (SPOCE), dentro dos prazos assinalados nos respetivos n.ºs 4 e 5, para publicação no JOUE, do modelo constante do anexo I do Regulamento (CE) n.º 1564/2005, abrangendo todos os contratos a celebrar durante os 12 meses seguintes quando o seu preço contratual estimado, individual ou global, sem IVA, for igual ou superior ao respetivo limiar aplicável.

Quanto à questão de que no âmbito da Diretiva 2004/18/CE a publicação dos anúncios em análise só é obrigatória quando as entidades adjudicantes recorrerem à possibilidade de reduzir os prazos de receção das propostas, salienta-se que na transposição para o direito interno de uma diretiva não se exige necessariamente que as suas disposições sejam retomadas formal e literalmente numa disposição legal expressa e específica, podendo, em função do seu conteúdo, ser satisfeita através de um regime jurídico geral, desde que este garanta efetivamente a plena aplicação da diretiva de forma suficientemente clara e precisa¹⁰⁷.

De acordo com o artigo 288.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)¹⁰⁸, “*A diretiva vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios*”. Assim, a diretiva impõe uma obrigação de resultado e não uma obrigação de meios, que fica à discricionariedade dos Estados, sendo que a escolha dos meios, tem a ver com a escolha das medidas concretas suscetíveis de conduzir ao resultado imposto pela diretiva.

Neste contexto, contrariamente ao defendido pelo IHRU, verifica-se do confronto do artigo 34.º com os artigos 136.º, n.º 2, e 191.º, n.º 2, do CCP que o legislador nacional consagrou o regime de publicação obrigatória do anúncio de pré-informação¹⁰⁹, preenchidos que sejam os requisitos daquele primeiro preceito legal.

Apesar do referido realça-se também que a forma como foi concebido o modelo de anúncio constante do anexo I do Regulamento (CE) n.º 1564/2005 não permite que as entidades percecionem claramente que os anúncios devem ser preenchidos com menção à totalidade dos contratos a celebrar no ano seguinte.

Não obstante os factos expostos poderem ser suscetíveis de originar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redação introduzida pela Lei n.º 48/2006, pelo não acatamento reiterado e injustificado das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas, e ainda, relativamente a 2012, poderem consubstanciar uma infração financeira punível nos termos da alínea l) do mesmo preceito legal, na redação dada pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, resulta das alegações apresentadas a convicção dos responsáveis de que o anúncio não era obrigatório e que deveriam ser enviados para publicação no JOUE apenas os contratos cujo valor (estimado) unitário ultrapassasse o limiar comunitário.

¹⁰⁷ Cfr. Acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades, de 30 de maio de 1991 (Processo C-361/88).

¹⁰⁸ Ex-artigo 249.º TCE.

¹⁰⁹ Cfr. Jorge Andrade da Silva, Código dos Contratos Públicos, Coimbra Editora, 2013, 4.ª edição, pág. 132.



Evidenciam, assim, os factos descritos que a conduta dos responsáveis é subsumível ao erro na ilicitude, o que exclui a culpa, nos termos do artigo 17.º, n.º 1, do Código Penal, estando preenchido o critério pessoal objetivo de não censurabilidade da falta da consciência da ilicitude, pelo que não podem os mesmos ser sancionados a título de responsabilidade financeira sancionatória.

3.6.5 – Termo de responsabilidade pela direção da fiscalização

Os processos relativos aos contratos de empreitada de obras públicas celebrados após a entrada em vigor da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho¹¹⁰, não se encontravam instruídos com os termos de responsabilidade pela verificação da execução da obra em conformidade com o projeto aprovado. Verifica-se, com efeito, que o IHRU não exige dos técnicos dos próprios serviços que designa para a direção de fiscalização das empreitadas¹¹¹ que contrata, a subscrição e depósito de termo de responsabilidade, nos termos do disposto nos n.os 4 do artigo 21.º e 1 do artigo 23.º da referida Lei.

3.6.6 – Cumprimento das obrigações decorrentes da lei relativamente a trabalhadores estrangeiros

Nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 198.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho¹¹², o empregador e o empreiteiro geral são responsáveis solidariamente “(...) pelo pagamento das coimas previstas (...), dos créditos salariais decorrentes do trabalho efectivamente recebido, pelo incumprimento da legislação laboral, pela não declaração de rendimentos sujeitos a descontos para a administração fiscal e a segurança social, relativamente ao trabalho prestado pelo trabalhador estrangeiro ilegal, e pelo pagamento das despesas necessárias à estada e ao afastamento dos cidadãos estrangeiros envolvidos”. O dono da obra responde também, solidariamente com aqueles, nos mesmos termos, quando “(...) não obtenha da outra parte contraente declaração de cumprimento das obrigações decorrentes da lei relativamente a trabalhadores estrangeiros eventualmente contratados”, como dispõe o n.º 5 do mesmo artigo.

Relativamente às empreitadas da responsabilidade do DGP/DGO analisadas na auditoria¹¹³, o IHRU não solicitou ao respetivo adjudicatário a declaração de cumprimento das obrigações decorrentes da Lei n.º 23/2007, para se eximir das responsabilidades aí estabelecidas.

O IHRU, relativamente às empreitadas de maior dimensão, justificou a ausência de solicitação da declaração invocando as seguintes cláusulas dos cadernos de encargos:

“São da exclusiva responsabilidade do empreiteiro as obrigações relativas ao pessoal empregado na execução da empreitada, à sua aptidão profissional e à sua disciplina”;

e

“(...) Cada uma das partes deve informar de imediato a outra sobre quaisquer circunstâncias que cheguem ao seu conhecimento e que possam afectar os respectivos interesses na execução do Contrato, de acordo com as regras gerais da boa fé”;

¹¹⁰ Aprova o regime jurídico que estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projetos, pela fiscalização de obra e pela direção de obra.

¹¹¹ A Lei n.º 31/2009 define como “«Director de fiscalização de obra» o técnico, habilitado nos termos da presente lei, a quem incumbe assegurar a verificação da execução da obra em conformidade com o projecto de execução e, quando aplicável, o cumprimento das condições da licença ou da comunicação prévia, bem como o cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis, e ainda o desempenho das competências previstas no Código dos Contratos Públicos, em sede de obra pública” (cfr. alínea d) do art.º 3.º).

¹¹² Aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

¹¹³ Esta situação não se verifica na empreitada de reabilitação do Bairro de Nossa Senhora da Conceição, Guimarães (n.º 1/DP/2009).

considerando que “a matéria referente às obrigações do empreiteiro sobre o pessoal em obra, é controlado via Coordenador de Segurança em Obra, cabendo ao empreiteiro, nos termos da[s] cláusula[s] supra referida[s] assumir todas as obrigações relativas ao pessoal em obra”.

Relativamente às duas empreitadas de reabilitação de fogos, o IHRU apresentou como justificação ser do conhecimento da fiscalização que ambas as empresas utilizavam trabalhadores dos seus quadros e nenhum deles era imigrante.

As disposições contratuais invocadas, de que não resulta derrogação das obrigações decorrentes da Lei n.º 23/2007, não obstam ao dever do IHRU de assegurar que, nas empreitadas em que é dono de obra, não seja utilizada mão-de-obra de imigrantes em situação de ilegalidade e de afastar a possibilidade de responsabilização por ocorrências do tipo daquelas mencionadas no n.º 4 do artigo 198.º da referida Lei. Note-se que o incumprimento da obtenção da declaração de cumprimento das obrigações decorrentes da lei dá lugar a responsabilidade disciplinar, caso o dono da obra seja a Administração Pública, nos termos estabelecidos pelo n.º 6 do mesmo artigo.

3.6.7 – Autorização de subcontratos

O n.º 3 do artigo 385.º do CCP dispõe, relativamente à subcontratação no decurso da execução do contrato, que “(...) o empreiteiro deve, no prazo de cinco dias após a celebração de cada contrato de subempreitada, comunicar esse facto por escrito ao dono da obra, remetendo-lhe cópia do contrato em causa”. Esta comunicação visa permitir ao dono da obra a verificação do cumprimento dos limites impostos pelo Código à subcontratação (cfr. n.º 1 do artigo 386.º), de que relevam a detenção de titularidade do alvará ou título de registo emitido pelo INCI com a habilitação que seja exigível e a limitação da subcontratação ao valor de 75% do preço contratual (cfr. alínea a) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 383.º), bem como a possibilidade dessa subcontratação envolver um aumento de risco de incumprimento das obrigações emergentes do contrato (cfr. artigo 320.º).

Verificou-se, nas empreitadas n.ºs 3/DAGP/2010) e 6/DAGP/2010, de reabilitação de fogos do Bairro das Amendoeiras, Chelas, onde as comunicações à ACT, obrigatórias por força do disposto no artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 273/2003, de 29 de outubro¹¹⁴, listam um número muito significativo de subempreiteiros presentes em obra, não existirem as autorizações do dono da obra de que essa subcontratação carece¹¹⁵. No caso da empreitada de reabilitação de edifícios do Bairro de Nossa Senhora da Conceição, Guimarães (n.º 1/DP/2009), o processo contém os contratos de subempreitada respetivos.

O IHRU justificou a ausência de cumprimento destas formalidades, referindo que procede ao controlo da obrigação do adjudicatário de remeter cópias dos contratos de subempreitada “(...) nas situações em que o andamento da obra não corresponde ao planeamento, existem suspeitas de que o empreiteiro geral

¹¹⁴No caso da empreitada n.º 4/DAGP/2008, não existem no processo a comunicação prévia à ACT e eventuais atualizações, tendo o IHRU informado que a empresa contratada se disponibilizara para enviar a comunicação prévia à ACT, ficando cópia no estaleiro da obra, mas que não foi possível encontrar no IHRU o processo relativo à segurança em obra que estava arquivado no estaleiro.

¹¹⁵Em 20 de julho de 2011, p. ex., ocorreu um acidente na empreitada n.º 6/DAGP/2010, de que resultou a morte de um trabalhador de um subempreiteiro de um subempreiteiro do adjudicatário da obra. Esse sub-subempreiteiro só foi incluído em atualização da comunicação prévia remetida à ACT no dia seguinte ao acidente, não existindo autorização do IHRU para a subcontratação de qualquer um deles e sem que constem do processo os contratos de subempreitada, apesar de o subempreiteiro e o adjudicatário terem sido notificados para os apresentar à Inspeção da ACT, na sequência do acidente, o que se presume ter sido cumprido.



subcontrata mais de 75% do valor da obra, ou indícios de conflitualidade entre o empreiteiro geral e as empresas subcontratadas, ou ainda, entre vários subempreiteiros”.

Refere também que “*esta prática, tem em consideração o facto de na gestão das empreitadas muitas vezes não existirem contratos escritos entre o empreiteiro geral e os subempreiteiros, que em algumas situações assentam em contratos que abrangem diversas empreitadas, e ainda, por se entender que o interesse do IHRU é salvaguardado reservando-se a possibilidade de exercer o controlo sobre os contratos de empreitadas, em situações de elevado conflito com o empreiteiro”.*

Nada justifica, no entanto, que não seja dado cumprimento às disposições legais aqui em causa.

3.7 – Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas

O IHRU dispõe de um Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, dando sequência à recomendação emitida pelo Conselho de Prevenção da Corrupção.

Na parte IV do referido Plano, sob a epígrafe “Metodologia para Monitorização do Plano”, previa-se que o mesmo fosse acompanhado na sua execução pela elaboração de um relatório de execução anual. Até à presente data não foi remetido ao CPC qualquer relatório sobre a execução do referido Plano¹¹⁶.

4 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi dada vista ao Excelentíssimo Procurador-Geral Adjunto que emitiu parecer de concordância.

5 – EMOLUMENTOS

Nos termos dos artigos 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril, e em conformidade com a nota de emolumentos constante do processo, são devidos emolumentos no montante de € 17.164,00, a suportar pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.

¹¹⁶O ponto 1.2 da Recomendação, de 1 de julho de 2009, sobre planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas determina que os relatórios de execução sejam remetidos ao CPC, bem como aos órgãos de superintendência, tutela e controlo.

6 – DETERMINAÇÕES FINAIS

6.1 O presente Relatório deve ser remetido às seguintes entidades:

- ◆ Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia;
- ◆ Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.;
- ◆ Gabinete de Planeamento e Políticas;
- ◆ Direção-Geral do Orçamento.
- ◆ Responsáveis individuais a quem foi notificado o relato.

6.2 Um exemplar do presente Relatório deve ser remetido ao competente Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto nos artigos 29.º, n.º 4, 54.º, n.º 4 (este aplicável por força do artigo 55.º, n.º 2) e 57.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

6.3 Após a entrega do Relatório às entidades referidas, deverá o mesmo ser divulgado, sem o Anexo I, no sítio do Tribunal na *internet*.

6.4 No prazo de seis meses deverá o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana informar o Tribunal acerca do acolhimento das recomendações ou da respetiva justificação, em caso contrário.

Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 10 de abril de 2014.

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR,



(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,



(António Manuel Fonseca da Silva)



(José Manuel Monteiro da Silva)

Fui presente,

O PROCURADOR-GERAL ADJUNTO,





A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'S' followed by a horizontal line.

ANEXO I – MAPA DE EVENTUAL INFRAÇÃO FINANCEIRA

(.....)

ANEXO II – A REABILITAÇÃO DO PARQUE HABITACIONAL

Em 2006, ainda no âmbito do Instituto Nacional de Habitação (INH), foi iniciado o processo de candidatura das operações de reabilitação do parque habitacional a financiamento do Banco Europeu de Investimento (BEI). Nessa data previa-se a intervenção, no período de 2007 a 2011, em 36 bairros situados em 9 distritos com um total de 8.468 fogos, 67% dos quais considerados em mau/muito mau estado de conservação, na caracterização do parque habitacional existente, com um investimento total de cerca de 74 milhões de euros, dos quais 19 milhões respeitavam a intervenção em espaço público e 38 milhões em edificado. Por zona geográfica, Setúbal e Porto eram os distritos com maior número de bairros com o maior número de fogos a necessitar de intervenção e com o maior investimento previsto.

Em 15 de março de 2007 foi celebrado entre o BEI e o INH um contrato de financiamento, designado por Projeto IHRU Reabilitação Urbana, no montante de 200 milhões de euros¹¹⁷, com prazo de utilização até 31 de dezembro de 2009, que compreendia duas componentes: o subprojecto A, no montante de 55 milhões de euros, destinado ao financiamento do programa de reabilitação do património de habitação social; e o subprojecto B, no montante 145 milhões de euros, relativo ao financiamento da renovação de infraestruturas e de espaços públicos e à reabilitação de edifícios pertencentes às Sociedades de Reabilitação Urbana. Este contrato foi objeto de dois aditamentos, celebrados já pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU), um em 30 de abril de 2008, que prorrogou o respetivo prazo de utilização até 31 de dezembro de 2012, e outro, em 18 de fevereiro de 2009¹¹⁸. Em 18 de dezembro de 2012 foi assinado um terceiro aditamento onde o prazo para a conclusão do Projeto foi prorrogado até 15 de dezembro de 2016¹¹⁹ e se procedeu ao ajustamento dos montantes afetos aos subprojectos A e B, reduzindo o subprojecto A de 55 milhões de euros para 35 milhões de euros, e introduziu uma quarta componente no Projeto, que se refere ao programa de financiamento do IHRU à reabilitação urbana para arrendamento habitacional.

De acordo com a Descrição Técnica constante do Anexo A-A.1 do contrato de financiamento, o subprojecto A (financiamento do programa de reabilitação do património de habitação social), tem por objeto o financiamento dos seguintes investimentos¹²⁰:

- ◆ Obras em espaços comuns (ruas, jardins, locais de reunião), melhoria dos serviços públicos e criação de instalações públicas (escolares e de saúde, instalações desportivas, serviços sociais, etc.);

¹¹⁷Nos termos do n.º 1 do artigo 110.º (sob a epígrafe “*Financiamento de habitação e realojamento*”) da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro (Orçamento do Estado para 2007), o IHRU foi autorizado a contrair empréstimos, designadamente junto do BEI, até ao limite de 400 milhões de euros, sendo que 200 milhões de euros se destinavam ao financiamento das sociedades de reabilitação urbana e à recuperação do parque habitacional degradado e os restantes 200 milhões de euros ao financiamento do Programa n.º 18 – “*Desenvolvimento local, urbano e regional*”, Medida n.º 2 – “*Habitação e realojamento*” e Projeto n.º 3250 – “*Realojamento*”.

¹¹⁸Pelo qual foi integrado como beneficiário final o Município de Lisboa no Subprojecto B.

¹¹⁹O prazo de desembolso do empréstimo concedido por meio do Contrato de Financiamento foi prorrogado até 15 de dezembro de 2015.

¹²⁰O ponto 4.2 do contrato de financiamento estabelece que são investimentos elegíveis “*O investimento em capital fixo corpóreo (eg. arruamentos, iluminação pública, mobiliário urbano, outras infraestruturas municipais etc.) e incorpóreo (eg. Estudos e projetos, juros durante a construção etc.) inerente à reabilitação do espaço público incluído exclusivamente nas áreas de reabilitação urbana e o investimento em obras de reabilitação nessas áreas, de edifícios destinados ao arrendamento que sejam propriedade dos beneficiários finais. É também elegível o investimento em habitação social realizado em edifícios que sejam propriedade do mutuário*”.



Tribunal de Contas

- ◆ Reabilitação completa de edifícios de apartamentos, incluindo o isolamento para evitar a humidade e o desperdício de energia, a substituição de componentes externas, em especial aquelas que contenham amianto, a renovação de áreas comuns no interior dos edifícios (entrada, elevadores, escadas, varandas, etc.);
- ◆ Renovação interna completa dos apartamentos, incluindo novas cozinhas e sistema de aquecimento para reduzir o consumo de energia e os riscos de acidente ou para a saúde.

A reabilitação do parque habitacional envolve a realização de trabalhos de grande conservação nos edifícios e de reabilitação dos fogos vagos. Os trabalhos de grande conservação incidem sobre os elementos construtivos que constituem partes comuns dos edifícios e se encontrem degradadas à data de elaboração do projeto, designadamente: reabilitação de coberturas, incluindo a remoção de chapas de fibrocimento, quando existam, a substituição dos revestimentos e introdução de isolamento térmico; reabilitação dos elementos estruturais aparentes; substituição ou renovação das redes gerais de águas, esgotos, gás e eletricidade; tratamento e pintura de serralharias e carpintarias em zonas comuns; tratamento e pinturas de superfícies exteriores e nas zonas comuns, substituição de caixilharia exterior e estores. Estes trabalhos abrangem as zonas comuns das frações não habitacionais existentes nos edifícios, não sendo, no entanto, substituída a caixilharia nem intervencionadas as ligações diretas daquelas frações às redes públicas.

A reabilitação de fogos vagos incide sobre os elementos construtivos da fração que se encontram degradados, tendo em vista repor as necessárias condições de habitabilidade e a sua extensão e natureza depende do estado de conservação de cada fração quando da realização dos trabalhos.

ANEXO III – PLANEAMENTO E GESTÃO DO PROJETO

O orçamento do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) é elaborado pela Direção de Gestão Financeira (DGF) por centros de responsabilidade orçamental, tendo por base o levantamento das necessidades efetuadas por cada unidade orgânica, refletido no preenchimento, por cada unidade, de um ficheiro designado por modelo de orçamento. A cada unidade orgânica é atribuída uma dotação orçamental em função das respetivas atribuições, sendo cada uma responsável pela respetiva gestão. As alterações orçamentais eventualmente necessárias são efetuadas através de pedido, devidamente justificado, à DGF, a quem compete analisar a razoabilidade, identificar qual a entidade competente para a sua aprovação e elaborar a respetiva informação para decisão.

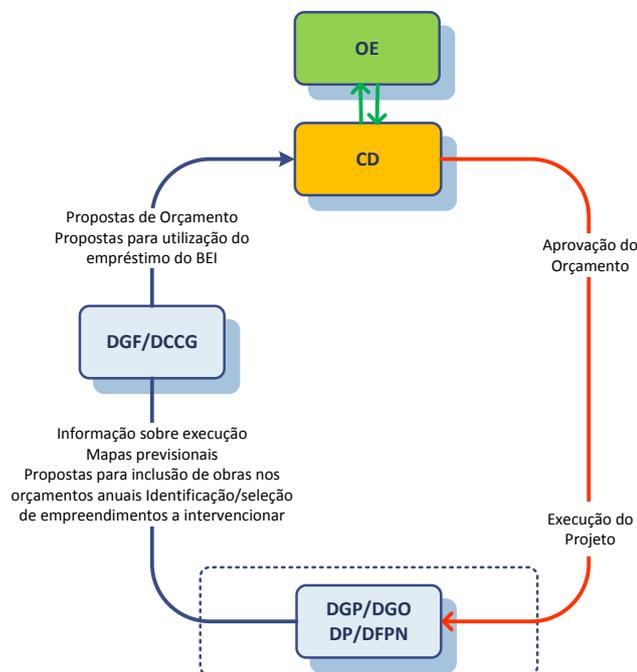
No caso do Projeto 7346, o planeamento anual é realizado pela Direção de Gestão do Património (DGP), através do Departamento de Gestão de Obras (DGO), sendo as intervenções incluídas anualmente no Projeto resultantes de análise casuística com base nos seguintes critérios: projetos em curso de anos anteriores, quer estejam em fase de execução física ou com procedimento em curso, estado de conservação dos edifícios, inserção em área abrangida por parcerias com outras entidades para promover a reabilitação urbana de zonas específicas¹²¹ e condicionantes orçamentais.

Na zona norte, o Departamento de Financiamento de Programas do Norte (DFPN) da Delegação do Porto (DP), no âmbito da sua circunscrição territorial, procede à identificação dos empreendimentos objeto de propostas de intervenção tendo a seleção como base a caracterização do património que integra a candidatura ao BEI, sendo as alterações efetuadas em função do estado de conservação e, também, de parcerias com outras entidades.

¹²¹ Parcerias para a Reabilitação Urbana “*Viver Marvila*” (Câmara Municipal de Lisboa) e “*Zambujal Melhora*” (Câmara Municipal da Amadora).



Figura 2 – Circuitos de informação para planeamento



A DGF¹²², através do Departamento de Crédito e Controlo (DCCG), elabora a proposta de orçamento para decisão do Conselho Diretivo (CD), em estreita colaboração com a DGP e a DP, bem como procede à elaboração das propostas para utilização de fundos BEI¹²³, designadamente a escolha da taxa de juro, prazos e montantes e gestão geral do contrato.

Regista-se ainda que, quando do início das intervenções, é efetuado um levantamento detalhado pela DGP/DGO/DP, que suporta a elaboração do programa preliminar para efeitos da elaboração do projeto e da execução das empreitadas correspondentes.

A gestão das intervenções pelo IHRU é assegurada através do Departamento de Gestão de Obras (DGO)¹²⁴ integrado na Direção de Gestão do Património (DGP) e, na zona norte, pelo Departamento de Gestão do Património do Norte (DGPN), integrado na Delegação do Porto (DP)¹²⁵. As referidas unidades orgânicas procedem ao lançamento dos procedimentos de contratação pública referentes a cada intervenção, desde a fase de elaboração do programa preliminar para contratação do desenvolvimento do projeto até à fase de contratação da execução das empreitadas e, depois, à gestão da execução dos contratos referentes a cada intervenção, até às receções provisórias e definitivas das obras, procedendo ao controlo da execução física e da qualidade das intervenções. Procedem também ao preenchimento dos formulários referentes aos pedidos de publicitação dos procedimentos e ao

¹²²Nos termos da alínea i) do artigo 5.º dos Estatutos compete à DGF “acompanhar e controlar a situação financeira do IHRU, assegurando o planeamento e o controlo de gestão da sua atividade”.

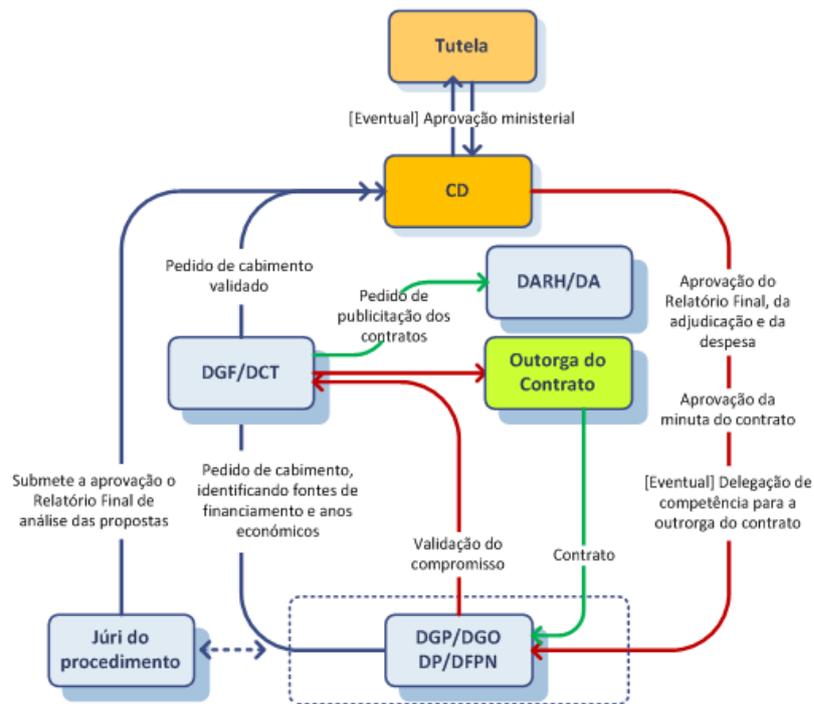
¹²³As previsões de execução do projeto servem de suporte ao planeamento dos desembolsos junto do BEI, da responsabilidade da DGF.

¹²⁴Cfr. alínea a) do n.º 1 da Deliberação n.º 1473/2012, de 16 de outubro, do Presidente do Conselho Diretivo do IHRU.

¹²⁵Compete-lhe gerir o parque habitacional e equipamentos do IHRU, atribuídos ou a atribuir em arrendamento ou a outro título.

envio desses formulários à Direção de Administração e Recursos Humanos (DARH), que procede à publicação dos anúncios.

Figura 3 – Circuitos de informação e processo de decisão na formação de contratos



No que respeita à gestão do Projeto na sua vertente financeira e, especificamente, no que se refere à execução do contrato de financiamento BEI, compete à DGF efetuar um reporte semestral de informação a esta entidade, em colaboração com a DGP e DP. Compete também àquela unidade orgânica, através do Departamento de Contabilidade e Tesouraria (DCT), proceder à validação de pedidos de cabimento realizados pela DGP e DP, bem como à validação de pedidos de compromisso solicitados pelas referidas unidades orgânicas e, ainda, à verificação do cumprimento dos procedimentos legais referentes à liquidação de faturas¹²⁶.

¹²⁶Verificação da situação tributária e contributiva das entidades adjudicatárias nos termos do n.º 1 do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de junho.

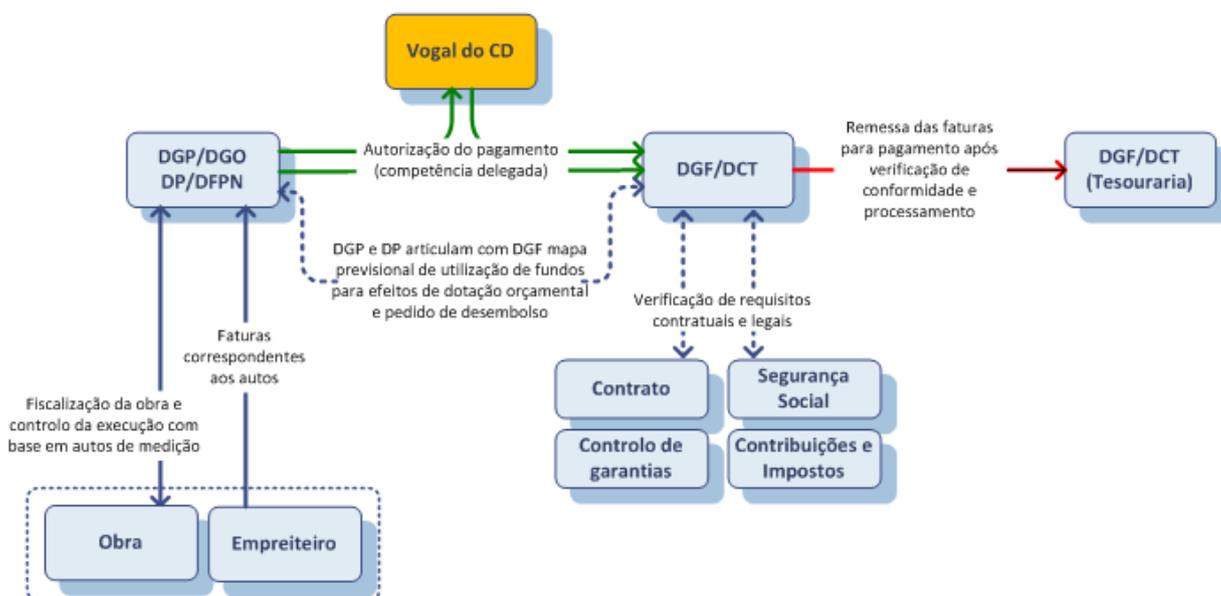


ANEXO IV – CIRCUITOS DO ACOMPANHAMENTO E CONTROLO DO PROJETO

O controlo físico e da qualidade da execução das obras são assegurados pelas equipas de fiscalização designadas para cada obra, que elaboram atas das reuniões semanais com os adjudicatários e verificam os autos de medição das empreitadas. São também efetuadas reuniões semanais ao nível de departamento (Direção de Gestão do Património / Departamento de Gestão de Obras (DGP/DGO) e Delegação do Porto / Departamento de Financiamento de Programas do Norte (DP/DFPN)), para análise e controlo da evolução das obras, assim como identificação das atividades críticas para o cumprimento dos contratos.

O acompanhamento e o controlo financeiro do projeto por parte do IHRU são feitos relativamente a cada uma das obras de intervenção, sendo repartidos entre as unidades orgânicas operacionais (DGP e DP) e a DGF. As unidades operacionais verificam a conformidade da faturação com os autos de medição de obra e com o contrato, cabendo à DGF a validação das condições legais de liquidação da faturação, assim como o seu enquadramento nos compromissos desse mesmo contrato.

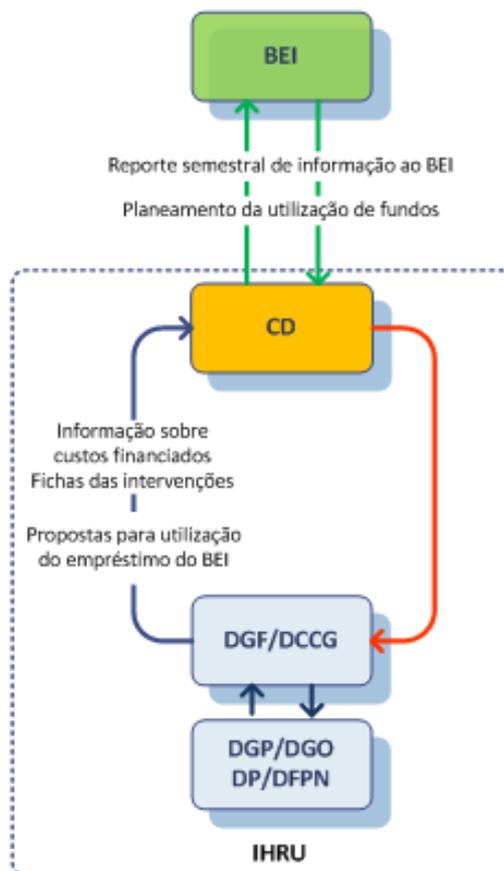
Figura 4 – Acompanhamento e controlo da execução física e financeira dos contratos



A pedido da DGF, as unidades operacionais elaboram periodicamente mapas previsionais de utilização de verbas, com base na situação real de cada obra e tendo em conta os valores do orçamento que lhe estão afetos. Com base na informação reportada e outra informação de carácter financeiro, a DGF procede aos registos no SIGO, onde o Gabinete de Planeamento e Políticas e a Direção Geral do Orçamento recolhem a informação necessária ao controlo da execução financeira e física.

Regista-se ainda que o IHRU elabora semestralmente um relatório que tem por objetivo fornecer informação sobre a execução financeira e física do Projeto financiado pelo BEI. Em anexo ao referido relatório é remetido um mapa que apresenta os custos suportados pelo IHRU com recurso a financiamento BEI, bem como as fichas individuais referentes às intervenções no parque habitacional do IHRU.

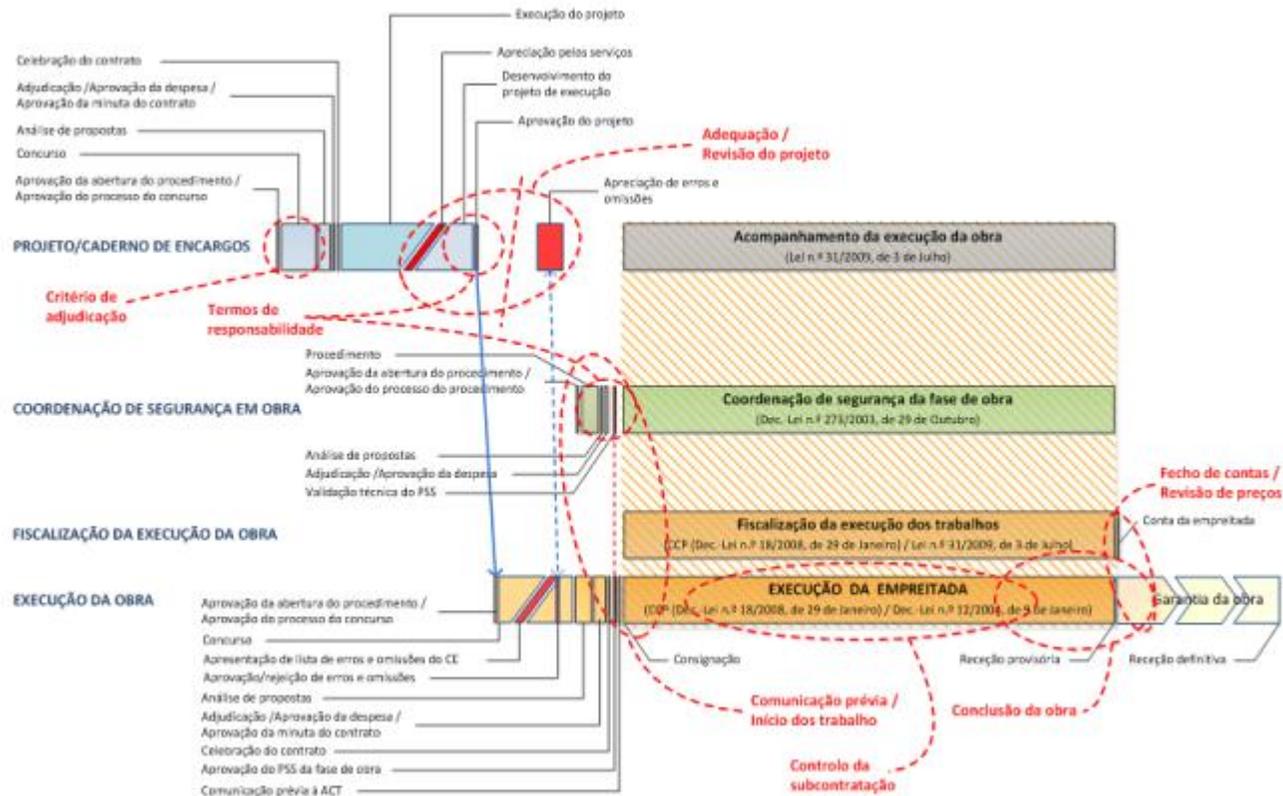
Figura 5 – Circuitos de informação para reporte ao BEI





ANEXO V – SITUAÇÕES DE DEFICIENTE GESTÃO NA REALIZAÇÃO DAS EMPREITADAS DE REABILITAÇÃO DE EDIFÍCIOS

Figura 6 – Situações de deficiente gestão na realização das empreitadas de reabilitação de edifícios



ANEXO VI – AMOSTRA DE CONTRATOS ANALISADA**Quadro 13 – Amostra das empreitadas de obras públicas**

(em euros)

Designação	Procedimento pré-contratual	Valor		
		Contrato	Trabalhos a mais	Revisão de preços
4/DAGP/2008 – Recuperação/Reabilitação de edifícios Bairro Rosa, núcleo sul, do Plano Integrado de Almada	Concurso Público (DL n.º 59/99)	2.056.713,00	329.811,80	34.141,13
1/DP/2009 – Reabilitação de edifícios Bairro de Nossa Sr.ª da Conceição, (Guimarães)	Concurso Público (DL n.º 59/99)	2.263.999,88	–	101.749,53
3/DAGP/2010 – Reabilitação dos lotes 9, 10, 11, 12, 13, 14, 30 e 105 Bairro das Amendoeiras (Chelas)	Concurso Público (CCP)	1.146.325,32	138.839,39	39.489,33
6/DAGP/2010 – Reabilitação dos lotes 2, 3, 4, 17, 18, 19, 20 e 34 Bairro das Amendoeiras (Chelas)	Concurso Público (CCP)	1.796.532,78	215.624,68	45.693,84
88/DAGP-DGRP/2012 – Reabilitação de 16 fogos vagos Bairro Amarelo (Almada)	Ajuste direto (CCP)	90.851,80	–	–
63/DAGP-DGRP/2012 – Reabilitação de 13 fogos vagos Bairro Rosa (Almada)	Ajuste direto (CCP)	63.928,74	–	–
Total		7.418.351,52	684.275,87	221.073,83

Quadro 14 – Amostra da aquisição de serviços

(em euros)

Designação	Procedimento pré-contratual	Contrato	
Reabilitação Bairros Rosa e Amarelo (Plano Integrado de Almada)	32/DAP-DPO/08 – Coordenação e segurança em obra Bairro Rosa, núcleo sul, do plano integrado de Almada (*)	Ajuste direto (CCP)	6.000,00
Reabilitação Bairro de N.ª Sr.ª da Conceição (Guimarães)	Elaboração de projeto	Ajuste direto (DL 197/99)	24.675,00
	127/IHRU – DP/2010 – Coordenação e segurança em obra	Ajuste direto (CCP)	6.000,00
Reabilitação dos lotes 9, 10, 11, 12, 13, 14, 30 e 105 Bairro das Amendoeiras (Chelas)	Elaboração do Plano de Prevenção e Gestão de Resíduos de Construção e Demolição (*)	Ajuste direto (CCP)	1.900,00
	2/DAGP/2009 – Elaboração de projeto	Concurso público (CCP)	55.000,00
	26/DAGP/DGRP/2011 – Coordenação e segurança em obra para das empreitadas 3/DAGP/2010 e 4/DAGP/2010	Ajuste direto (CCP)	6.480,00
Reabilitação dos lotes 2, 3, 4, 17, 18, 19, 20 e 34 Bairro das Amendoeiras (Chelas)	50/DAGP/DGRP/2012 – Idem (*)	Ajuste direto (CCP)	1.822,50
	1/DAGP/2009 – Elaboração de projeto	Concurso público (CCP)	51.900,00
	27/DAGP/DGRP/2011 – Coordenação e segurança em obra	Ajuste direto (CCP)	6.480,00
	48/DAGP/DGRP/2012 – Idem (*)	Ajuste direto (CCP)	1.822,50
Total			162.080,00

(*) Contrato sem custos (total ou parcialmente) imputados ao Projeto 7346.



ANEXO VII – TRABALHOS A MAIS E A MENOS DA EMPREITADA DE REABILITAÇÃO DOS LOTES 9, 10, 11, 12, 13, 14, 30 E 105 DO B.º DAS AMENDEIRAS

Quadro 15 – Trabalhos a mais e a menos incluídos no 1.º adicional

(em euros, com exclusão do IVA)

	Trabalhos a mais	Trabalhos a menos	Menores valias	Total
TM1	1.498,50	215,64		1.282,86
TM2	4.538,37	505,12		4.033,25
TM3	6.043,18			6.043,18
TM4	3.863,65			3.863,65
TM5	5.102,89	814,00	894,56	3.394,33
TM6	639,36	114,56		524,80
TM7	3.660,00			3.660,00
TM8	12.634,12	1.836,44		10.797,68
TM9	8.746,57			8.746,57
TM10	4.539,50			4.539,50
TM11	1.848,75	2.822,91		-974,16
TM12	9.363,60		2.097,99	7.265,61
TM13	3.780,00			3.780,00
TM14	6.614,16			6.614,16
TM15	13.213,90			13.213,90
TM16	5.533,92	6.458,07		-924,15
TM17	15.911,17		4.659,26	11.251,91
TM18 1)	12.676,95	2.130,36		10.546,59
TM19	2.833,60			2.833,60
TM20	862,40			862,40
TM21	2.441,85			2.441,85
TM22	2) 42.437,18			42.437,18
TM23	3.646,41			3.646,41
TM24	2.405,70	7.441,50		-5.035,80
TM25	276,00			276,00
TM26	163,40			163,40
TM27	263,76			263,76
TM28	140,00			140,00
TM29	396,00			396,00
TM30	3) 19.197,71			19.197,71
TM31		1158,86		-1.158,86
TM32		730,52	187,92	-918,44
TM33	416,71	1.247,32		-830,61
“Lista de trabalhos a menos da empreitada” 4)		23.534,90		-23.534,90
Total 5)	195.689,31	49.011,28	7.839,76	138.839,39

- 1) O TM18 inclui como trabalho a menos 6 unidades no art.º 1.12.13 / Lote 30 / Vão VeB, a que corresponde o valor de € 1.415,22, que foi deduzido, quando o artigo em causa tinha sido incluído e pago na totalidade no auto de medições n.º 7.
- 2) Este valor inclui € 1.406,78, que corresponde a 50% de erro de medição não reclamada no concurso, valorizada em € 2.813,56.
- 3) Corresponde a 50% de uma omissão não reclamada no concurso, valorizada no total de € 38.395,42.
- 4) Esta lista quantifica os trabalhos que previsivelmente não seriam realizados e os trabalhos constantes da mesma não se confundem com os trabalhos a menos incluídos nos TM1 a TM33, que correspondem a trabalhos eliminados e substituídos por outros no âmbito desses mesmos trabalhos.
- 5) Assinalam-se pequenas diferenças devidas a arredondamentos.
- 6) Os valores indicados no quadro refletem a retificação resultante das “menores valias” incluídas no TM32 e indicadas pelo IHRU na resposta no contraditório.

Fonte: Elaborado a partir da inf. IHRU n.º 413034 e anexos.

Quadro 16 – Distribuição dos trabalhos a mais TM1 a TM3 pelos autos n.ºs 1A, 2A e 3A

(em euros, com exclusão do IVA)

	DESIGNAÇÃO DOS TRABALHOS	AUTO			TOTAL AUTOS
		1 A	2 A	3 A	
TM1	Vãos de alumínio nas entradas dos lotes.	1.282,86	215,64		1.498,50
TM2	Alterações de traçado de entrada de especialidades nos lotes.	4.033,25	505,12		4.538,37
TM3	Bocais roscados em tubagem de chumbo – Rede de Gás.	6.043,18			6.043,18
TM4	Fornecimento e montagem de fogões provisórios eléctricos.	3.863,65			3.863,65
TM5	Alteração do cabo alimentador do elevador, lotes 9 a 14, 105 e 30.		4.465,03	637,86	5.102,89
TM6	Alteração do cabo alimentador do quadro de serviços comuns		559,44	79,92	639,36
TM7	Substituição de portinholas P400 de entrada de energia nos lotes.		3.202,50	457,50	3.660,00
TM8	Alteração de traçados em tubo à vista com abraçadeiras para calha técnica.		12.634,12		12.634,12
TM9	Montagem e ligação de termoacumuladores eléctricos (bichas flexíveis).	8.746,57			8.746,57
TM10	Abertura de vãos em instalações sanitárias (fachadas cegas).	4.539,50			4.539,50
TM11	Alternativa de portas multiusos em serralharia em substituição das carpintarias.		1.848,75		1.848,75
TM12	Alternativa aos canaletos de protecção da tubagem de água e gás nos núcleos de escadas dos lotes 10, 11, 12 e 13	7.265,61	2.097,99		9.363,60
TM13	Corte e remate de guardas em alvenaria e corrimão de escadas interiores nos lotes 9 a 14.	3.780,00			3.780,00
TM14	Impermeabilização da Cobertura da PSP no lote 105.	6.614,16			6.614,16
TM15	Fornecimento e aplicação de tampas para caixas de estore existentes nos lotes 9 a 14.	13.213,90			13.213,90
TM16	Menor valia para fornecimento e aplicação de tecto falso em gesso cartonado tipo BA 15 corta fogo nos corredores dos pisos de acesso as habitações no lote 30.		5.533,92		5.533,92
TM17	Alteração de armários de electricidade nos lotes 9 a 14 e lote 105 – Alvenaria + Porta CF30		15.911,17		15.911,17
TM18	Fornecimento e colocação de caixilharia não prevista em projecto no lote 30.	10.546,59	2.130,36		12.676,95
TM19	Certificação de gás no interior de cada uma das fracções.		2.833,60		2.833,60
TM20	Certificações de gás no interior de cada uma das fracções.			862,40	862,40
TM21	Fornecimento e colocação de protecção de tubos de queda pluviais – lote 9 a 14.	2.441,85			2.441,85
TM22	Execução de quantidades de Pinturas não previstas em projecto.	42.437,18			42.437,18
TM23	Execução de Pinturas na zona da Polícia no lote 105 não previstas em projecto.	3.646,41			3.646,41
TM24	Decapagem e pintura de guarda corpos de cobertura no lote 105.		2.405,70		2.405,70
TM25	Reparação de pavimento no perímetro da tampa de esgoto que se encontra levantada no L13.	276,00			276,00
TM26	Fornecimento de chaves para portas de entrada do edifício	163,40			163,40
TM27	Execução de caleira.	263,76			263,76
TM28	Fornecimento e colocação de grelhas de ventilação no terraço exterior do lote 11.	140,00			140,00
TM29	Fornecimento e colocação de chapa zincor de 1,5mm de espessura quinada para protecção de entrada de água nas portas de entrada da cobertura.	343,83	52,19		396,02
TM30	Reparações interiores no perímetro dos vãos.	19.197,71			19.197,71
TM31	Trabalhos a menos da empreitada de Instalações Eléctricas.				
TM32	Trabalhos a menos da empreitada de Instalações Eléctricas.				
TM33	Alteração de instalação no lote 30.			416,71	416,71
	Total	138.839,39	54.395,53	2.454,39	195.689,31

Fonte: Elaborado a partir dos autos de medição n.ºs 1A, 2A e 3A e anexos.

Quadro 17 – Pagamentos onde deveriam ter sido deduzidas as “menores valias”

(em euros)

Autos de Medição		Faturas da UDRA		Menores valias não deduzidas			Observações
N.º	Data	Data	Valor	TM5	TM12	TM17	
1A	31-07-2012 *)	31-07-2012	138.839,39				(paga por verba do adicional)
2A	14/12/2012	17/12/2012	54.395,53	894,56	2.097,99		(paga por verba do contrato)
3A	21/12/2012	27/12/2012	2.454,39			4.659,26	(paga por verba do contrato)

*) Por lapso datado 31-07-2011.

Fonte: Elaborado a partir dos autos de medição e das faturas.



Tribunal de Contas

ANEXO VIII – TRABALHOS A MAIS E A MENOS DA EMPREITADA DE REABILITAÇÃO DO B.º DE NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO

Quadro 18 – Trabalhos a mais e a menos da empreitada de reabilitação do B.º de N. Sr.ª da Conceição

(em euros, com exclusão do IVA)

Capítulos do Orçamento	Proposta do Contrato	Proposta de alterações	Trab. + / -
Construção civil geral			
Cap.1 – Trabalhos gerais – estaleiro	32.655,00	32.655,00	
Cap. 2 – Demolições e levantamento de elementos	65.136,47	57.815,12	-7.321,35
Cap. 3 – Reparação e estabilização dos suportes	105.811,27	105.811,27	
Cap. 4 – Revestimento de paredes exteriores	1.283.928,74	1.090.417,68	-193.511,06
Cap. 5 – Reabilitação de coberturas	187.674,35	92.335,29	-95.339,06
Cap. 6 – Reabilitação de caixas de escadas e áreas de circulação	69.968,95	69.968,95	
Cap. 7 – Trabalhos diversos	66.510,16	66.510,16	
INSTALAÇÕES ELÉTRICAS E TELEMÁTICA			
Entrada 56	141.487,32	45.066,92	-96.420,40
Entrada 95	28.383,31	9.075,82	-19.307,49
Entrada 110	85.207,62	26.683,71	-58.523,91
Entrada 125	83.645,88	25.898,61	-57.747,27
INSTALAÇÕES E VENTILAÇÃO MECÂNICA	33.434,00	33.434,00	
ERROS (*)	44.033,32	43.237,71	-795,61
OMISSÕES (*)	36.123,49	36.123,49	
TRABALHOS ALTERADOS		528.966,25	
Total	2.263.999,88	2.263.999,88	528.966,25

(*) Erros e omissões aprovados nos termos do n.º 5 do art.º 61.º do CCP.

ANEXO IX – PRAZO E DURAÇÃO EFETIVA DA EXECUÇÃO DAS EMPREITADAS

Empreitada	Prazo (dias)	Consignação	Receção provisória	Tempo entre consignação e receção provisória (dias)	Suspensões e prorrogações aprovadas / Observações
Concurso Público n.º 4/DAGP-2008 – Conservação / recuperação de edifícios do Bairro Rosa, Núcleo Sul, do Plano Integrado de Almada	210	25/05/2009	05/03/2012	1015	Suspensão temporária de 17/12/2009 a 23/5/2010, inclusive (158 dias); Prorrogação de 34 dias (1.º adicional) (conclusão em 30/6/2010); Adiamento da receção devida trabalhos que não tinham sido corretamente efetuados (inf. 326373, de 28/12/2010); O auto de medições n.º 9, de 28/9/2010, completa pagamento da empreitada; O auto de medições n.º 2A, de 28/9/2010, completa pagamento do adicional.
Concurso público n.º 1/DP/2009 – Reabilitação do Bairro de Nossa Senhora da Conceição – Guimarães	210	27/09/2010	26/04/2011	211	O auto de medições n.º 9, de 26 de abril de 2011, completa pagamento da empreitada (incluindo T+/T- = 0).
Concurso Público n.º 03/DAGP – 2010 – Bairro das Amendoeiras – Chelas – Obras de reabilitação dos lotes 9, 10, 11, 12, 13, 14, 30 e 105	210	21/12/2010	22/02/2013	794	Prorrogação do prazo de execução em 120 dias, cfr. art.º 297º do CCP, devido à existência de uma ocupação ilegal em espaço comum (oficina de automóveis) e alterações às redes de gás, entre outras questões; Execução suspensa por 120 dias (até 16/11/2011) / Levantamento da suspensão em 28/6/2012; Nova suspensão, até 24/7/2012; Os autos de medições n.ºs 13 e 3A, de 21/12/2012, completam o pagamento da empreitada e dos 2 adicionais.
Concurso Público n.º 06/DAGP-2010 – Bairro das Amendoeiras – Chelas – Obras de reabilitação dos lotes 2, 3, 4, 17, 18, 19, 20 e 34	210	21/12/2010	13/08/2012	610	Prorrogação do prazo de execução em 120 dias, na sequência de pedido do empreiteiro que invocava, diversas alterações e ocorrências (até 16 de novembro de 2011); Prorrogação do prazo de execução em 30 dias, na sequência de pedido do empreiteiro que invocava, diversas alterações e ocorrências (até 16 de dezembro de 2011); Prorrogação de prazo de 90 dias, devido a trabalhos a mais, cfr. art.ºs 373.º e 374.º do CCP); Trabalhos suspensos desde 13/12/2011 até à assinatura do 1.º adicional ao contrato, cf. auto de suspensão de 28/12/2011; Trabalhos suspensos desde 23/3/2012 até à assinatura do 2.º adicional ao contrato, cf. auto de suspensão de 29/3/2012 / Reinício em 28/6/2012; O auto de medições n.º 13, de 18/7/2012, completa pagamento da empreitada; O auto de medições n.º 3A, de 20/3/2012, completa pagamento do 1.º adicional; O auto de medições n.º 1B, de 29/6/2012, completa pagamento do 2.º adicional.
Ajuste direto n.º 63/DAGP-DGPR/12 – Reabilitação de 13 fogos vagos, no Bairro Rosa, freguesia de Caparica, no Plano Integrado de Almada	130	24/09/2012	25/01/2013	123	O auto de medições n.º 3, de 21/12/2012, completa pagamento da empreitada.
Ajuste direto n.º 88/DAGP-DGPR/12 – Reabilitação de 16 fogos vagos, no Bairro Amarelo, freguesia de Caparica, no Plano Integrado de Almada	150	22/10/2012	22/02/2013	123	O auto de medições n.º 4, de 31/12/2012, completa pagamento da empreitada.

Fonte: IHRU



Tribunal de Contas

ANEXO X – COMPOSIÇÃO DO CONSELHO DIRETIVO DO IHRU DE 1 DE JANEIRO DE 2009 A 31 DE DEZEMBRO DE 2012

Identificação	Situação	Período
Nuno Maia Serpa de Vasconcelos	Presidente	1 de janeiro de 2009 a 4 de julho de 2010
Maria João Lopes Freitas	Vogal	1 de janeiro de 2009 a 4 de julho de 2010
Hernâni Machado Duarte	Vogal	5 de março de 2009 a 14 de fevereiro de 2012
António José Mendes Baptista	Presidente	5 de julho de 2010 a 14 de fevereiro de 2012
Maria Carminda Caria	Vogal	5 de julho de 2010 a 14 de fevereiro de 2012
Vítor Manuel Roque Martins dos Reis	Presidente	15 de fevereiro de 2012 a 31 de dezembro de 2012
Luís Maria Vieira Pereira Roxo Gonçalves,	Vogal	15 de fevereiro de 2012 a 31 de dezembro de 2012
Marta Rebelo de Andrade de Pimentel Santos d'Arruda Moreira	Vogal	15 de fevereiro de 2012 a 31 de dezembro de 2012

Fonte: IHRU



Tribunal de Contas

ANEXO XI - RESPOSTAS NO ÂMBITO DO CONTRADITÓRIO

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro da Área Tribunal de Contas
- Direcção-Geral

Av.Barbosa du Bocage, 61

1069 045 LISBOA

Sua referência
Processo nº 15/2013

Nossa referência
526790

Data
30/01/2014

ASSUNTO: Auditoria ao "Projeto de Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU".

Exmo. Senhor Conselheiro,

Na sequência do envio por esse Tribunal do *Relato da Auditoria ao "Projeto de Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU"* e da comunicação de que por despacho de V. Exa. foi ordenada a citação deste Instituto para o exercício do contraditório, permita-nos, Senhor Conselheiro, que manifestemos, desde já, a extrema relevância para o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P. (IHRU), de todas as observações e recomendações efectuadas por esse Tribunal.

Neste quadro, apesar de novas práticas já antes implementadas no IHRU determinarem que diversas das situações apontadas no Relato notificado não se verifiquem ou não sejam susceptíveis de se verificar atualmente, cumpre ainda referir que, mesmo antes da notificação do Relato final, foram já adoptadas e/ou estão em implementação diversas outras medidas tendentes, desde já, à melhor concretização das Recomendações indicadas no Relato notificado, conforme evidenciado na exposição/esclarecimentos adiante junto e documentos anexos.

Cumpre ainda referir que, apesar de diversas das situações apontadas respeitarem ou resultarem de práticas adoptadas em períodos em que o atual Conselho Diretivo ainda não estava em funções, não temos dúvidas que os dirigentes e funcionários, atuais ou passados, do IHRU exerciam e exercem as suas funções conscientes da missão de serviço público a que ficam vinculados e fazem-no e fizeram-no, muitas vezes, com prejuízo para a sua carreira profissional e



vida pessoal, conscientes da tarefa de proteção do interesse e dos dinheiros públicos de que estão encarregues.

Dado que o IHRU acolhe o presente Relato como um contributo positivo e construtivo dos Exmos. Auditores no sentido do contínuo aperfeiçoamento dos procedimentos adoptados, optou-se, na exposição/esclarecimentos em anexo, por não se responder a todas as críticas apontadas no Relato – nomeadamente pela especificidade e diversidade das observações efectuadas, apesar de, naturalmente, existirem algumas com as quais não se concorda -, mas apenas por trazer esclarecimentos quanto às situações que são identificadas no Relato como geradoras de eventuais responsabilidades financeiras, pela sua maior relevância.

Neste âmbito, para além dos esclarecimentos apresentados na exposição em anexo e de não existirem dúvidas de que, nos casos apontados, os técnicos e dirigentes do IHRU visaram exclusivamente a estrita prossecução do interesse público, não podemos deixar de sublinhar as graves repercussões que podem advir para os mesmos das sanções pecuniárias preconizadas, especialmente no contexto de crise económica e de redução de salários na função pública em que vivemos atualmente.

Permita-se-nos ainda que evidenciemos, pela sua relevância, que durante o trabalho de campo da presente Auditoria, ou seja, ainda antes da Recomendação constante do ponto 1.2, alínea p) do Relato, foram desencadeadas pelo IHRU diversas diligências para efectivar o reembolso de importâncias que os Exmos. Auditores apontavam como indevidamente pagas - que resultavam exclusivamente de lapsos pontuais dos serviços no quadro de procedimentos antigos que já não são os seguidos -, já tendo sido possível repor a situação, conforme referido na exposição/esclarecimentos adiante juntos, pelo que não se verifica atualmente qualquer situação susceptível de gerar um prejuízo financeiro para o IHRU.

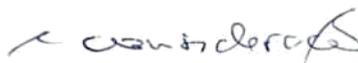


No que respeita aos membros do Conselho Diretivo (atuais e passados), também se nos permita evidenciar que, face à dimensão do IHRU e à multiplicidade das respetivas atribuições, não lhes pode ser exigido o conhecimento de todos os circunstancialismos ocorridos em cada um dos procedimentos em curso no IHRU e a reanálise aprofundada de todas e quaisquer questões que lhe são submetidas quando os mesmos já vêm instruídos com as devidas informações dos serviços.

Finalmente, permitimo-nos chamar a atenção de V. Exas. para algumas questões colocadas na n/exposição em anexo, nomeadamente quanto ao referido em 3.6.1.1.1 do Relato - relativamente à interpretação do art. 75.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) -, bem como quanto ao referido em 3.6.4 e recomendação 1.2 alínea d), relativamente ao art. 34.º do CCP (publicitação de anúncio de pré-informação), sendo que, quanto a este último caso, se verificou e verifica que a interpretação que vinha sendo efectuada pelos serviços do IHRU, com suporte legal, nomeadamente de recomendação anterior desse Tribunal, não é inteiramente coincidente com o que parece ser o entendimento vertido no Relato.

Reiterando a total disponibilidade para qualquer esclarecimento adicional que seja julgado necessário, apresentamos os nossos melhores cumprimentos,

Com os melhores cumprimentos,



CONSELHO DIRETIVO

Presidente



Vitor Reis

Anexo: exposição/esclarecimentos

ESCLARECIMENTOS DO
INSTITUTO DA HABITAÇÃO E DA REABILITAÇÃO URBANA, I.P. (IHRU)
AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS AO “PROJECTO DE REABILITAÇÃO DO
PARQUE HABITACIONAL DO IHRU”

Processo n.º 15/2013 – AUDIT – Relato de 20.12.2013

I. Enquadramento

1. No Relato, de 20 de dezembro de 2013, relativo à *Auditoria ao “Projeto de Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU”*, (Proc. N.º 15/2013 – AUDIT), que incidiu sobre a execução física e financeira do mencionado projeto, bem como sobre o cumprimento das respetivas regras de despesa e contratação pública, os Exmos. Auditores concluem

- i) pela formulação de **recomendações** ao IHRU;
e, bem assim, nalguns casos pontuais, no sentido da,
- ii) **eventual responsabilidade financeira sancionatória**, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas b), l) e j) da LOPTC; e
- iii) **eventual responsabilidade reintegratória**, nos termos do artigo 59.º, n.º 4, da LOPTC;

2. Sem prejuízo de o IHRU acolher o presente Relato como um contributo positivo e construtivo dos Exmos. Auditores no sentido do contínuo aperfeiçoamento dos procedimentos adoptados, em linha com o entendimento do TdC acerca da melhor aplicação das normas e práticas, cremos que devem ser considerados diversos aspectos relevantes, que desde logo apontam, por um lado, no sentido da suficiência das recomendações propostas para acautelar os fins da presente Auditoria e, por outro, no sentido da inexistência de culpa dos diversos elementos do IHRU, passível de, em concreto, poder determinar responsabilidade pessoal nas situações pontuais identificadas.

Importa também referir que a maioria das observações e recomendações tecidas pelos Exmos. Auditores – que, como referido, se acolhem como um contributo positivo e construtivo –, embora espelhe os factos em concreto auditados, não levam todavia em consideração o contexto inerente à execução deste projeto pelo IHRU,

 1

nomeadamente os constrangimentos operacionais que o IHRU, desde há vários anos, enfrenta, em face das restrições orçamentais e vicissitudes orgânicas com que se tem deparado e, bem assim, outros aspectos relevantes, como a profunda e complexa alteração introduzida pelo Código dos Contratos Públicos (“CCP”), quer relativamente às novas regras introduzidas - com a complexidade que é conhecida e criticada por muitos -, quer relativamente à tramitação electrónica de formalidades pré-procedimentais, procedimentais e pós-procedimentais, bem como relativamente à prática anterior.

E, apesar do esforço contínuo de adaptação de todos os elementos do IHRU, esses constrangimentos não deixaram e deixam ainda de determinar um esforço adicional do IHRU para responder às muitas competências e projetos postos a seu cargo, num patamar de proficiência e de implementação de todas formalidades e boas práticas, mesmo que não essenciais e/ou obrigatórias, como é e sempre foi intenção deste Instituto.

Em qualquer caso, deve notar-se que, como cremos que fica patente, o IHRU, e os seus técnicos (incluindo dirigentes dos serviços) e os membros dos diversos Conselhos Diretivos, sempre atuaram com a diligência devida e no estrito propósito inequívoco de prosseguir, exclusivamente e da melhor forma possível, o interesse público confiado por lei ao IHRU, pelo que, segundo cremos, as observações e *Recomendações* formuladas pelos Exmos. Auditores revelam-se mais suficientes para acautelar os fins visados pela presente Auditoria, devendo ser desconsiderada e/ou relevada, nos termos legais, qualquer eventual responsabilidade financeira que pudesse entender-se poder existir com referencia aos factos apurados.

3. Acresce que, durante o trabalho de campo, todos os elementos do IHRU, estiveram, desde o primeiro momento, empenhados – efetiva e proactivamente – em corrigir todas as situações apontadas pelos Auditores e que pudessem, eventualmente, vir a conduzir a uma efetiva lesão da esfera patrimonial do IHRU, podendo desde já dar-se nota que, na sequência dos esforços já desenvolvidos, se alcançou evitar isso mesmo.

Com efeito, pode desde já referir-se, designadamente, que, com referência ao **Ponto 3.6.1.3.3 do Relato – Empreitada n.º 1/DP/2009 – Reabilitação do Barro de Nossa Senhora da Conceição – Guimarães**, em concreto quanto à questão relacionada com o pagamento da revisão de preços, foi já obtida da parte do empreiteiro a devolução do montante de € 21.741,60€ (cfr. **Doc. 1**, que se junta), e quanto ao **Ponto**



3.6.1.1.3 – Concurso Público n.º 3/DAGP – 2010 – Bairro das Amendoeiras – Chelas – Obras de Reabilitação dos lotes 9, 10, 11, 12, 13, 14, 30 e 105, foi já firmado entre o IHRU e o empreiteiro um auto rectificativo de medição dos trabalhos, já tendo o empreiteiro emitido a respectiva nota de crédito com referência à devolução do montante apurado a favor do IHRU (cfr. **Doc. 2**, que se junta).

4. Deve ainda notar-se, neste particular, que, concomitantemente à realização da presente Auditoria, e atendendo a algumas das questões que acabaram por ser apontadas no Relato, foram já adoptadas novas medidas internas, no sentido de centralizar numa unidade orgânica, o Departamento de Contratação e Garantias, afeto à Direção Jurídica, designadamente as competências de tramitação de todos os procedimentos e a publicitação de todos os atos e contratos, por forma a assegurar, da melhor forma possível, que não possam ocorrer quaisquer lapsos, mesmo que pontuais.

Nesse sentido, foi já emitida a Ordem de Serviço n.º 1/2014, consagrando as "*Orientações e organização na gestão dos procedimentos de contratação pública*", que poderá ser alterada ou complementada, se necessário, quando da conclusão da presente Auditoria (cfr. **Doc. 3**, que se junta).

5. E, para além do mais, apesar de ainda não estarmos perante o Relatório final, importa referir que o IHRU já implementou, encontra-se a implementar ou tem programada a implementação de medidas tendentes à melhor concretização das Recomendações sugeridas pelos Exmos. Auditores no Relato (cfr. *Ponto 1.2 – Recomendações*), como se evidencia no documento de análise elaborado pelo IHRU, em anexo (cfr. **Doc. 4**, que se junta).

6. Nestes termos, e no espírito de melhor colaboração do IHRU e seus agentes – membros do Conselho Diretivo, diretores e técnicos - com esse douto Tribunal, de resto já referido pelos Exmos. Auditores no Relato (v. §. 6, pág. 15), apresentamos seguidamente os devidos esclarecimentos do IHRU ao *Relato*, que entendemos úteis e necessários a complementar o já apurado pelos Exmos. Auditores, de forma a dotar V. Exas. dos elementos necessários para ajuizar acerca da atuação dos técnicos (incluindo dirigentes dos serviços) e dos membros dos diversos Conselhos Diretivos do IHRU e, poder assim confirmar a suficiência da emissão de Recomendações para acautelar os fins da presente Auditoria, desconsiderando-se ou relevando-se, em conformidade, qualquer eventual responsabilidade que eventualmente pudesse vir a apurar-se.



3

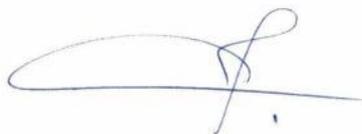
Deve notar-se que, sem prejuízo do já referido *supra* com referência ao Relato, na sua globalidade, e aos aspectos gerais que consideramos deverem ser relevados numa análise da atuação concreta do IHRU neste Projeto , - por razões de economia e eficiência -, cingimo-nos, nos esclarecimentos seguidamente prestados, à análise e conclusões expendidas pelos Exmos. Auditores em matéria considerada passível de conduzir a responsabilidade financeira, em especial, pela sua natural maior relevância. Cumpre todavia notar que os presentes esclarecimentos devem igualmente ser entendidos como tendo sido devidamente considerados todos os pontos focados no Relato – objecto ou não de imputação de eventual responsabilidade financeira -, quer porque se trata do mesmo Projeto, quer porque, as considerações expendidas quanto aos aspectos – em que não há imputação de eventual responsabilidade financeira –, não deixaram de merecer da parte do IHRU, apenas por essa razão, a devida reflexão, nomeadamente no quadro de se interpretar o presente Relato como um contributo construtivo dos Exmos. Auditores. Aliás, deve referir-se que essa reflexão é, inclusivamente, fundamento de algumas das medidas internas já adoptadas e a adoptar pelo IHRU, de encontro às recomendações dos Exmos. Auditores (cfr. **Doc. 4**, que se junta).

Sem mais, vejamos.

II. Ponto 3.6.1.1.1 – Execução de projetos de obras de reabilitação do Bairro das Amendoeiras – Chelas – Fator do critério de adjudicação relativo a elemento subjetivo dos concorrentes

7. Com referência aos 2 (dois) procedimentos de contratação pública para aquisição de serviços de execução dos projetos de reabilitação, os Exmos. Auditores concluíram no sentido de que o fator “*curriculum da equipa projetista (30%)*”, que densifica o critério de adjudicação patenteado nos procedimentos, (cfr. n.ºs 12 dos respetivos anúncios e da Cl. 5.ª dos respetivos programas), dizem respeito diretamente a qualidades e características dos concorrentes, violando, dessa forma, o n.º 1 do artigo 75.º do CCP, que dispõe que,

“Os factores e os eventuais subfactores que densificam o critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa devem abranger todos, e apenas, os aspectos da execução do contrato a celebrar submetidos



4

à concorrência pelo caderno de encargos, não podendo dizer respeito, direta ou indiretamente, a situações, qualidades, características ou outros elementos de facto relativos aos concorrentes”

Em conformidade, é considerada pelos Exmos. Auditores a susceptibilidade de existir aqui fundamento de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC¹.

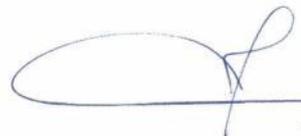
8. Sem prejuízo de não se por em causa os factos apurados pelos Exmos. Auditores, cremos, todavia, que existem outros factos que não podem deixar de se considerar a este respeito, que explicam e justificam a atuação dos técnicos (incluindo dirigentes dos serviços) e membros do Conselho Diretivo do IHRU, e que apontam para que deva relevar-se qualquer responsabilidade que eventualmente venha a apurar-se, nos termos do art. 65.º, n.º 8, da LOPTC, o que desde já se requer.

Com efeito, o IHRU não pode deixar de levar à consideração de V. Exas. que, embora se aceite o entendimento expandido pelos Exmos. Auditores acerca do sentido e alcance do art. 75.º do CCP, por um lado, esse entendimento não é inteiramente pacífico na doutrina, havendo dúvidas quanto à interpretação do preceito, à luz das quais não pode deixar de analisar-se a conduta *in casu* adoptada e, por outro, que, em qualquer caso, os técnicos (incluindo dirigentes) aturam, legitimamente, na convicção da compatibilidade do critério estabelecido com a lei vigente – aliás, atuaram convictos que estavam, justamente, a dar cumprimento à obrigação de fixação de factores objectivos (sem interdependência entre as propostas), introduzida pelo CCP.

9. Em primeiro lugar, como referido, apesar de se aceitar o entendimento expandido pelos Exmos. Auditores, a verdade é que a doutrina não é unânime no entendimento de que o art. 75.º do CCP, interpretado de acordo com as Diretivas Comunitárias de Contratação Pública transpostas pelo CCP² e com a jurisprudência do Tribunal de

¹ O artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC - «*Responsabilidades financeiras sancionatórias*», estabelece que: “1 - O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes: (...) b) Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos:”

² Atualmente, Diretiva 2004/18/CE do parlamento Europeu e do Conselho, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços (“Diretiva 2004/18/CE”) e à Diretiva 2004/17/CE, do Conselho, de 31 de Março de 2004 (“Diretiva 2004/17/CE”), relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos sectores da água, energia, dos transportes e dos serviços postais, que consubstanciam o cerne do direito derivado da contratação pública comunitária no momento atual, por sucessão da segunda geração de diretivas sobre contratação pública, que inclui as Diretivas n.ºs 92/50/CEE, do Conselho, de 18 de Junho, e 93/36/CEE, 93/37/CEE e 93/38/CEE, do Conselho, de 14 de Junho;

 5

Justiça da União Europeia (TJUE), em especial, em linha com o Acórdão *Lianakis*³, veda de forma absoluta que se avalie a composição de equipas a afetar à execução de um dado contrato de prestação de serviços, desde que, a forma como se estabeleça o respetivo factor/subfactor, se cinja a funcionalizar, de forma objectiva, o apuramento da proposta economicamente mais favorável, e não a avaliar a capacidade do concorrente para executar o contrato, esta sim, matéria de qualificação, vedada pelo art. 75.º do CCP.

E, deve notar-se que, *in casu*, o IHRU se limitou a estabelecer, de forma objetiva e transparente, fatores e subfactores aptos a avaliar as propostas apresentadas, em aspectos passíveis de ser submetidos à concorrência pelas empresas de projetos, e que, por conseguinte, se adequam, estritamente, a apurar a proposta economicamente mais favorável, e não avaliar ou muito menos relevar o *curriculum*/experiência das empresas potencialmente interessadas e, em concreto, a sua aptidão para executar o contrato.

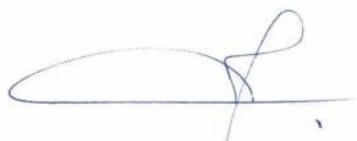
Com efeito, uma empresa de projetos, tal como acontece com a esmagadora maioria das empresas prestadora de serviços de consultoria técnica, integra nos seus quadros consultores, neste caso projetistas, com diferentes níveis de experiência e, naturalmente, com custos/encargos distintos para a empresa⁴ e cuja respetiva atividade aporta, para cada projeto, uma performance económica – e não apenas técnica – distinta.

Estes são, pode dizer-se, os recursos – neste caso humanos – que a empresa tem, com vista à prestação da sua atividade principal, de consultoria de projeto. Naturalmente, perante um dado projeto, como mero exemplo, as empresas podem afetar à execução do mesmo, os projetistas A, B e C ou os projetistas B, C e D.

Estes projetistas são, para todos os efeitos, recursos disponíveis da empresa, cabendo à mesma afetar à execução de um dado projeto, aqueles que entenda mais convenientes, tendo em conta nomeadamente o preço e rendibilidade que pretende extrair do projeto. E, essa decisão do concorrente, para além de corresponder a uma decisão livre e possível do mesmo, tem uma implicação económica, - justamente,

³ Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção) de 24 de Janeiro de 2008 (Proc. Processo C-532/06);

⁴ Para uma empresa de consultoria, o custo de cada recurso é totalmente distinto (pelos menos relativamente a recursos com experiência significativamente distinta), pois um recurso mais especializado/experimentado é naturalmente mais caro para a própria empresa, que um menos especializado/experimentado;

 6

aquela que o IHRU se propôs medir – porquanto o custo/rendibilidade, para a empresa, de afetação de um recurso mais experiente, não é o mesmo que o preço/rendibilidade de um recurso menos experiente, nem o é, na mesma medida, o benefício económico aportado por esse recurso.

Ora, é esse *value for money* que o critério estabelecido nestes dois procedimentos e densificado de forma totalmente objectiva, visa e alcança, em exclusivo, medir. É pois a performance da proposta, não a capacidade do concorrente, que está aqui em causa.

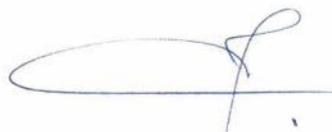
Note-se que, a fórmula patenteada para ponderação do fator "*Curriculum da equipa projetista*", tem uma relação matemática com o número de projetos desenvolvido pelo projetista de cada especialidade, com custo total da obra superior a € 700.000,00, retirando ao IHRU e seus agentes qualquer hipótese de ponderação subjetiva e, mais importante ainda, permitindo a cada interessado, antes de apresentar a sua proposta, conhecer a pontuação neste fator, podendo, consoante assim o entendeu, afetar os recursos mais experientes ou menos experientes, desde que refletisse isso mesmo no preço.

O IHRU manteve-se, assim, totalmente disponível para aceitar propostas de todos os interessados, desde que devidamente habilitados, nesta medida não limitando a concorrência, estabelecendo, aliás, larga margem para os interessados constituírem as equipas⁵, apenas submetendo à concorrência a própria constituição das equipas afectas ao projeto e o respetivo preço a pagar pelos recursos concretos afetados à mesma e não as equipas da entidade concorrente.

Qualquer interessado que entendeu apenas afetar recursos com menor experiência poderia, naturalmente, apresentar uma proposta válida e, ademais, ver-lhe adjudicada a prestação, desde que refletisse no preço esse menor custo que para si representaria a execução do contrato.

Ao já exposto acresce que, salvo melhor opinião, é pelo menos discutível, face ao conteúdo de vários princípios gerais do Direito vertidos no Tratado de Funcionamento da União Europeia e na Constituição, que o art. 75.º do CCP possa vedar às entidades

⁵ Por todos, veja-se o Ponto 1.1.4. do Caderno de Encargos do Concurso n.º 2/DAGP/2009, onde se estabelece que, "*Deve ser indicado o nome do coordenador geral de todos os estudos e projetos e dos respetivos responsáveis técnicos, fazendo referência às empresas que lhes estão associadas, se diferentes do adjudicatário.*"



7

adjudicantes, apenas porque uma empresa opera no sector dos serviços de consultoria, a possibilidade de promover a avaliação objectiva e funcionalmente dirigida ao apuramento do *value for money* da decisão de afetação a um projeto/contrato, em alternativa, dos seus recursos A, B ou C, ou dos seus recursos D, E ou F e, já relativamente a uma empresa que transaciona não serviços, mas, por exemplo, equipamentos, permita a avaliação da proposição dos equipamentos X ou Y ou Z.

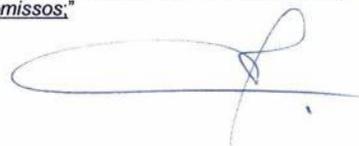
Note-se, também, que o procedimento adoptado – concurso público com publicidade internacional -, nestes termos, parece-nos, também, do ponto de vista do interesse público insito na aquisição, pelo IHRU, destes serviços, ser aquele que melhor assegura a concorrência e igualdade nesta contratação, porquanto, se se optasse por um concurso limitado com prévia qualificação, estabelecendo-se, aí sim, requisitos (mínimo ou adicionais) de participação, nomeadamente relativamente ao *curriculum* da empresa, estaria a coactar-se a possibilidade de participação e efetiva adjudicação, o que não sucede no caso concreto, como referido.

Nestes termos, perante a mera dúvida existente quanto ao alcance do art. 75.º do CCP, sempre seria de inteira justiça que esse Exmo. Tribunal de Contas se abstivesse de proferir um juízo sancionatório relativamente à atuação do IHRU e dos seus técnicos (incluindo dirigentes dos serviços) e membros do Conselho Diretivo.

Neste quadro e salvo o devido respeito, permitam-nos ainda que demos nota que não nos parece que se esteja perante alguma das situações previstas na alínea b), do n.º 1, do art. 65.º da LOPTC, para efeitos de eventual responsabilidade sancionatória⁶. Aliás, neste âmbito, note-se também que a alínea l) do mesmo preceito apenas foi introduzida na alteração da LOPTC de Dezembro de 2011, ou seja posteriormente ao procedimento aqui em análise.

10. Mesmo que assim não se considerasse, e acrescentando ao já expendido, importa referir ainda que a atuação dos técnicos (incluindo dirigentes dos serviços) e membros do Conselho Diretivo do IHRU, é ainda impassível de qualquer censura, na medida em que, não pode ignorar-se que os concursos em causa,

⁶ Conforme acima referido, o artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC - «*Responsabilidades financeiras sancionatórias*», estabelece que: "1 - O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes: (...) b) Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos."

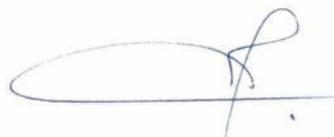


- (i) foram lançados pelo IHRU, no primeiro semestre de 2009, pouco tempo após a entrada em vigor do CCP;
- (ii) foram lançados com publicidade internacional;
- (iii) dão integral desiderato à principal preocupação em matéria de avaliação das propostas, a saber, eliminam qualquer subjetividade na sua avaliação e ordenação (nomeadamente não se contempla a avaliação cruzada das mesmas); e
- (iv) não houve qualquer contestação aos documentos procedimentais por parte de potenciais interessados em apresentar proposta ou concorrentes;

Na verdade, fica patente que os técnicos do IHRU envolvidos na elaboração e aprovação das peças procedimentais se limitaram, no pressuposto da plena admissibilidade da sua conduta à luz do art. 75.º do CCP, a atuar no propósito exclusivo de implementar as melhores soluções do então recém-aprovado CCP, fazendo-o, de forma objectiva e transparente, inclusivamente com publicidade internacional, com vista a obter para o IHRU a proposta economicamente mais favorável, pelo que não verifica qualquer censurabilidade quanto à sua conduta.

Por outro lado, note-se também que a previsão relativa ao *curriculum* da equipa a afectar ao projeto visou apenas e exclusivamente obter a proposta que melhor asseguraria o interesse público, pois é manifesto que a composição dessa equipa assume particular relevância, nomeadamente para se aferir adequação do preço proposto, bem como aferir que se tratava da melhor proposta também pela composição da equipa afecta ao projeto.

Por outro lado, é preciso notar que os membros do Conselho Diretivo visados se limitaram, no exercício das suas funções e atendendo às preocupações inerentes às mesmas, a seguir as soluções apontadas tecnicamente, pelo que também não pode deixar de se considerar que inexistente qualquer censurabilidade possível na sua conduta. Na verdade, para além de tudo o já exposto, não parece que possa ser-lhes exigido, quando da validação de peças procedimentais lhes apresentadas, uma análise doutrinal e jurisprudencial de todas as questões que potencialmente se colocam a respeito das mesmas e que possam, eventualmente, pôr em causa a solução adotada, mas sim uma análise principologicamente dirigida ao cumprimento das suas funções, em que uma questão desta natureza, nunca se revelaria, especialmente quando as questões submetidas ao Conselho já vêm instruídas com os pareceres dos serviços, como era o caso.



Acresce ainda que, os técnicos (incluindo dirigentes dos serviços) e os membros do Conselho Diretivo do IHRU têm sempre procurado manter e criar condições para a implementação das melhores soluções práticas e normativas, nomeadamente promovendo a formação contínua em matéria da contratação pública, bem como promovendo todos os ajustamentos lícitos impostos, no âmbito das auditorias conduzidas à sua atuação, nos diversos domínios em que o IHRU atua.

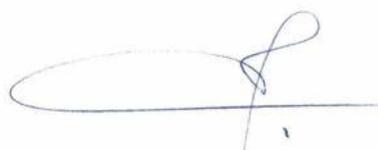
11. Finalmente, e face a tudo o exposto, importa considerar que,

- (i) não está minimamente evidenciada a existência de qualquer dolo, do IHRU e seus técnicos, consubstanciado no conhecimento e vontade de infringir o art. 75.º do CCP;
- (ii) é hoje aplicada, exclusivamente, a interpretação restrita apontada pelos Exmos. Auditores; e
- (iii) não há qualquer recomendação ou censura anterior, pelo TdC ou qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado, relativamente a esta matéria, nomeadamente que fixasse o entendimento que, à cautela, o IHRU devesse seguir sobre o sentido e alcance desse artigo do recém-aprovado CCP, que o IHRU tivesse inobservado.

12. Nestes termos, requer-se a V. Exas., que se dignem abster de proferir um juízo sancionatório relativamente à atuação do IHRU e seus técnicos (incluindo dirigentes dos serviços) e membros do Conselho Diretivo.

Em todo o caso, mesmo se assim não se considerasse, cremos que, por se verificarem todos os pressupostos previstos para o efeito, sempre deverá ser relevada qualquer eventual responsabilidade dos técnicos (incluindo dirigentes dos serviços) e membros do Conselho Diretivo do IHRU, nos termos do art. 65.º, n.º 8 da LOPTC, o que se requer.

Mais se requer a V. Exas., no contexto da formulação de uma recomendação ao IHRU, nesta matéria, se dignem esclarecer o IHRU, nessa sede, sobre se, no contexto da contratação pública de serviços, com publicidade internacional, é ou não admissível que se fixe como factor de avaliação o *curriculum* da equipa proposta, a afetar ao projeto (ou seja, um atributo da proposta e não do concorrente), desde que esse fator seja revelado através de uma expressão matemática.



III. Ponto 3.6.1.1.2 – Coordenação de segurança em obra nas empreitadas de reabilitação do Bairro das Amendoeiras – Chelas – Execução de prestação de serviços anterior à emissão de parecer prévio e à adjudicação

13. No ponto em referência, os Exmos. Auditores apontam a circunstância de as prestações de serviços de coordenação de segurança, relativas a duas das empreitadas analisadas (3/DAGP/2010 e 6/DAGP/2010), terem tido início anteriormente à emissão dos pareceres prévios (11.02.2011 e 18.02.2011) e às adjudicações (28.03.2011 e 21.03.2011), em violação do disposto nos n.ºs 1 dos arts. 3.º da Portaria n.º 371-A/2010, de 23.06, e da Portaria n.º 4-A/2011, de 03.01, o que evidencia a prática de factos susceptíveis de configurar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC⁷.

Sem prejuízo do referido pelos Exmos. Auditores, cremos, todavia, que existem outros factos que não podem deixar de se considerar a este respeito, que explicam o procedimento adoptado, e que apontam, de inteira justiça, para que deva relevar-se responsabilidade que eventualmente venha a apurar-se, nos termos do art. 65.º, n.º 8 da LOPTC, o que desde já se requer.

14. Em primeiro lugar, deve referir-se que, antes mesmo da aprovação do conjunto de formalidades pré-procedimentais atualmente impostas, nomeadamente através das portarias aludidas – e que o IHRU, empenhadamente, vem cumprindo – já se revelava extremamente difícil compatibilizar, sobretudo sem impactos negativos para o erário público, a execução de uma empreitada com as prestações de serviços inerentes à sua execução, como as aqui em causa.

E, naturalmente, no contexto das formalidades pré-procedimentais aqui em causa, - que, refira-se uma vez mais, o IHRU empenhadamente vem cumprindo -, a complexidade é ainda redobrada, nomeadamente porque a execução de uma empreitada não carece de parecer prévio, ao abrigo das citadas portarias mas já as prestações de serviços, mesmo que inerentes à sua execução, como as aqui em causa, carecem de parecer prévio ao abrigo dessas portarias.

⁷ O artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC - «Responsabilidades financeiras sancionatórias», estabelece que: "1 - O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes: (...) b) Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos;"



A verdade é que, para além da incerteza *ab initio* quanto ao tempo de duração do procedimento e consequente incerteza quanto à data em que é celebrado o contrato de empreitada e lançada a obra, têm ainda de considerar-se outros factores, nomeadamente o tempo necessário à emissão dos pareceres prévios do Tribunal de Contas, quando a estes há lugar e às próprias vicissitudes e demais formalidades legais inerentes ao início da execução dos contratos de empreitada, entre outros aspectos.

Assim sendo, neste domínio da contratação pública de empreitadas, existe sempre uma certa incerteza quanto a saber/estimar se e quando vai ser efetivamente necessária a execução destes serviços conexos com a execução da empreitada, como a coordenação de segurança em obra.

Note-se que, caso se opte por promover o procedimento pré-procedimental e procedimento pré-contratual *proprio sensu*, destes serviços, logo quando do lançamento da empreitada - o que é de per si de legalidade questionável⁸, entre outras razões, na medida em que não existe ainda uma necessidade aquisitiva efetiva -⁹, essa circunstância implica estabelecer um prazo incerto de início da prestação de serviços, obrigando o prestador a ter disponíveis os meios para o efeito (e prestar garantia, se for o caso), o que, necessariamente, se traduz num aumento dos custos de adjudicação destes serviços para o IHRU.

Desta forma, e atentas as formalidades pré-procedimentais prescritas, torna-se naturalmente uma tarefa árdua e complexa a de articular a contratualização das empreitadas e dos respetivos serviços, cumprindo todas as formalidades prescritas, e sobretudo, ao mesmo tempo, garantir que o IHRU adquira bens e serviços ao melhor preço ou com o melhor *value for money*, mas que os técnicos do IHRU têm alcançado cumprir com êxito, pese embora o caso pontual que se apresenta, em que, infelizmente, essa compatibilização não foi inteiramente alcançada e que é convicção deste Instituto que não voltará a repetir-se.

15. Em segundo lugar, deve ter-se em consideração que, ainda assim, nos casos concretos aqui em análise, a partir do momento em que o IHRU efetivamente

⁸ E ainda mais discutível ao nível do dever de boa administração, a que o IHRU está vinculado;

⁹ E isto ao nível quer do procedimento pré-procedimental, quer pré-contratual; Haveria ainda eventuais inconvenientes orçamentais, por exemplo, relativamente às cabimentações e pareceres proferidos, no caso de se transitar de ano civil de execução orçamental, nomeadamente se houver mudança/alterações das normas e procedimentos regulados;



confirmou a adjudicação das empreitadas através da celebração dos respetivos contratos e, nessa medida, se materializaram as necessidades aquisitivas aqui em causa, verifica-se que tudo foi feito por forma a cumprir as formalidades prescritas e, simultaneamente, defender o erário público, como seguidamente se explicita.

Na verdade, perante a materialização da necessidade de contratualizar os serviços em causa, o IHRU promoveu, em 12.11.2010, quer com referência aos serviços conexos com a Empreitada 3/DAGP/2010), quer com referência aos serviços conexos com a Empreitada 6/DAGP/2010, nos termos e para os efeitos da Portaria n.º 371-A/2010, de 23.06, a obtenção da declaração de cabimentação à Direção Geral de Orçamento necessária para instruir o pedido de parecer ao Ministro das Finanças.

Neste quadro, refira-se que a Portaria 371-A/2010, de 23.06 constituía então um regime recente e que não se encontrava em vigor à data do lançamento das empreitadas de cujas prestações de serviço em causa são conexas.

Em sequência desses pedidos, o IHRU obteve da DGO confirmação de boa cabimentação, respectivamente, em 24.11.2010 e 23.11.2010.

Segundo as informações entretanto recolhidas junto dos serviços do IHRU relativamente a estes procedimentos em concreto, só após essa confirmação, junto da DGO e depois de formulados, em 25.11.2010, os pedidos de parecer prévio legalmente exigidos, junto do Ministério das Finanças, contendo todos os elementos para a sua boa decisão, é que foram contactadas as empresas referidas.

Neste quadro, não pode deixar de ser tomada em consideração a obrigação de consignação decorrente dos contratos e da lei (CCP) e a necessidade imperiosa de dar cumprimento ao disposto no Decreto-Lei n.º 273/2003, de 29.09¹⁰, que, na impossibilidade de ser atendido através de recursos próprios do IHRU, carece, para ser cumprido, da contratação externa destes serviços, pois nunca poderiam ser violados os dispositivos do 273/2003, de 29.09 - impostos para salvaguardar, nomeadamente vidas humanas -, nem tão pouco dar causa a uma potencial situação de impossibilidade de consignação da obra, com eventuais repercussões financeiras graves para o erário público.

10 Estabelece regras gerais de planeamento, organização e coordenação para promover a segurança, higiene e saúde no trabalho em estaleiros da construção e transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 92/57/CEE, do Conselho, de 24 de Junho, relativa às prescrições mínimas de segurança e saúde no trabalho a aplicar em estaleiros temporários ou móveis;



E, neste particular – é preciso notá-lo –, que, segundo foi transmitido, foi deixado claro, nesses contactos, as circunstâncias acima descritas e, naturalmente, que as empresas teriam que estar cientes da possibilidade de, por qualquer razão, nomeadamente por não ser emitido parecer favorável, poder vir a revelar-se inviável a contratualização dos serviços e o respetivo pagamento.

Com efeito, apenas depois de obtidos os referidos pareceres (11.02.2011 e 18.02.2011), pôde o IHRU promover a contratação e adjudicação dos serviços em causa, o que fez, concluindo as adjudicações em 28.03.2011 e 21.03.2011.

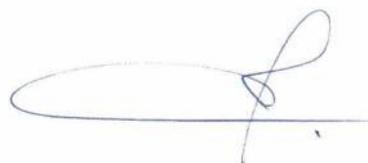
Note-se também que, apesar do sucedido, as adjudicações em causa não visaram formalizar contratos apenas por forma a regularizar situações de execução instantânea ou de execução duradoura já totalmente realizados, mas sim projetar efeitos para o futuro, já que os contratos visavam o acompanhamento das respetivas obras em curso, que se prolongaram para além dos prazos acima referidos.

Para além disso, não foi apurado, por não ter existido, qualquer situação de lesão do erário público.

16. Sem prejuízo de, naturalmente, ser tomada em devida nota o referido no Relato pelos Exmos. Auditores, no que respeita a eventuais responsabilidades, deve-se considerar que os técnicos do IHRU agiram de forma não censurável, a coberto da convicção da sua conduta ser imprescindível para acautelar o interesse público, nomeadamente para evitar prejuízos para o erário público, devendo ser ainda atendido que, como acima referido, a Portaria 371-A/2010 constituía então um regime recente e que não estava em vigor à data do lançamento das empreitadas de que as prestações de serviços em causa são conexas.

Por outro lado, da parte dos membros, de então, do Conselho Diretivo, inexistiu também qualquer censurabilidade possível, na medida em que, para além do tudo o já exposto, não parece ainda que, em sede da sua intervenção neste caso concreto (v.g. para efeitos de adjudicação), resultasse o conhecimento de factos aptos a revelar a existência de uma eventual anterior irregularidade..

17. Finalmente, e face a tudo o exposto, importa considerar ainda que



- (i) não está minimamente evidenciada a existência de qualquer dolo, do IHRU e seus técnicos (incluindo dirigentes dos serviços) e membros de então do Conselho Diretivo; e
- (ii) não há qualquer recomendação ou censura anterior, pelo TdC ou qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado, relativamente a esta matéria;

18. Nestes termos, requer-se a V. Exas., que, por se verificarem todos os pressupostos previstos para o efeito, seja relevada qualquer eventual responsabilidade, nos termos do art. 65.º, n.º 8 da LOPTC, o que se requer.

IV. Ponto 3.6.1.1.3 – Concurso Público n.º 3/DAGP – 2010 – Bairro das Amendoeiras – Chelas – Obras de Reabilitação dos lotes 9, 10, 11, 12, 13, 14, 30 e 105 – Não dedução de menores valias em pagamentos efectuados

19. No ponto em referência, aponta-se o facto de o IHRU ter promovido o pagamento de trabalhos pelos preços unitários contratuais das espécies respetivas, sem que os mesmos tenham sido executados de forma completa e em conformidade com o caderno de encargos, o que teria resultado num pagamento indevido de € 7.651,71, violando assim o disposto no n.º 1 do artigo 392.º, conjugado com o disposto no artigo 387.º e no n.º 3 do artigo 388.º do CCP.

Considera-se, em sequência, que tal circunstância evidenciaria a prática de factos susceptíveis de configurar eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, respetivamente, nos termos do artigo 59.º, n.ºs 1 e 4¹¹, e artigo 65.º, n.º 1, alínea l) ¹², da LOPTC.

A este respeito cumpre referir que (i) o lapso incorrido constitui um lapso pontual na mediação e pagamento desses trabalhos, devido à metodologia de medição que era

¹¹ O artigo 59.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC, - «Reposições por alcances, desvios e pagamentos indevidos», dispõe que, "1 - Nos casos de alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos e ainda de pagamentos indevidos, pode o Tribunal de Contas condenar o responsável a repor as importâncias abrangidas pela infracção, sem prejuízo de qualquer outro tipo de responsabilidade em que o mesmo possa incorrer. (...) 4 - Consideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efectiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada actividade".

¹² O artigo 65.º, n.º 1, alínea l), da LOPTC - «Responsabilidades financeiras sancionatórias», estabelece que: "1 - O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes: (...) l) Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, bem como à admissão de pessoal;"

 15

então adoptada mas que já foi corrigida pelo IHRU por forma a acautelar que estas situações não voltem a ocorrer, (ii) verifica-se que, alertado para a situação, o IHRU cuidou de promover a imediata rectificação desse lapso e, (iii) foi já firmado entre o IHRU e o empreiteiro um auto rectificativo de medição dos trabalhos, já tendo o empreiteiro emitido a respectiva nota de crédito com referência à devolução do montante apurado a favor do IHRU, cifrado em € 1.497,98 (acrescido de IVA) (cfr. **Doc. 2**, que se junta).

Com efeito, vejamos.

20. Em primeiro lugar, cumpre chamar a atenção de V. Exas. para que, segundo verificado, o lapso em causa ocorreu em virtude de a elaboração dos autos de medição ter sido efectuada pelo IHRU e pela empresa adjudicatária com base numa metodologia de medição então utilizada, que não continha informação que permitisse efectuar um controlo dos valores acumulados por artigo.

Embora essa prática – comumente utilizada no sector, durante largos anos – não tenha permitido, *in casu*, sobretudo atentas as alterações ocorridas nos trabalhos, acautelar as incorreções de medição, é preciso notar que o lapso ocorrido, por essa razão, tinha e teve aptidão para afetar a posição de ambas as partes e não apenas do IHRU.

Com efeito, após chamada à atenção pelos Exmos. Auditores para o ocorrido e efectuada – desde logo – a correção da situação, verificou-se que na empreitada em questão, o lapso ocorrido teve impacto para ambas as partes, ou seja, existiram também, por esse facto, incorreções de medição e auto que prejudicaram o adjudicatário, verificando-se a ocorrência de trabalhos efetivamente executados e não pagos, correspondentes a tarefas programadas/contratualizadas, de acordo com os documentos vistoriados pelos Exmos. Auditores.

Deve ainda referir-se que, a elaboração de autos de medição sem controlo dos valores acumulados por artigo já não se encontra em prática no IHRU, desde a criação da Direção de Gestão de Património e do Departamento de Gestão de Obras, tendo, desde então, passado a ser aplicada em todas as obras inseridas na área do DGO, a elaboração de autos com controlo dos acumulados por artigo, reforçando assim o controlo das medições e pagamentos e inviabilizando que uma situação pontual como a ocorrida, possa voltar a verificar-se.



21. Em segundo lugar, cumpre notar que, logo que os Exmos. Auditores alertaram para o ocorrido, o IHRU atuou de imediato no sentido de procurar evitar qualquer lesão.

E, como resultado dos esforços empreendidos, foi possível evitar qualquer efetiva lesão da esfera patrimonial do IHRU.

Na verdade, após uma medição dos autos com controlo dos valores acumulados por artigo, foi efetuado um auto retificativo, que corrige as incorreções de medição que prejudicam o IHRU e também as que desfavoreceram o empreiteiro, que o empreiteiro foi convocado para firmar e firmou, juntamente com o IHRU.

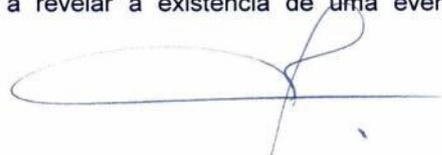
Desse auto retificativo resulta um valor global a favor do IHRU no montante de 1.497,98€+IVA, que o empreiteiro, como referido, já tendo o empreiteiro emitido a respectiva nota de crédito com referência à devolução do referido valor, evitando-se assim qualquer lesão para o IHRU (cfr. **Doc. 2**, que se junta).

Note-se que, como referido, a rectificação do lapso ocorrido, em linha com o apontado pelos Exmos Auditores, levou a que tivessem que ser também consideradas as implicações favoráveis ao empreiteiro, razão pela qual, o valor devido e pago se fixou em € 1.497,98+IVA, e não no montante de € 7.651,81, este último referido no Relatório, e que corresponde apenas às implicações relativas ao IHRU.

22. Dito isto, cremos que não pode deixar de tomar-se em consideração que a situação apenas não foi detetada, pontualmente, pelos técnicos do IHRU, em virtude das vicissitudes dos trabalhos e da metodologia então adoptada mas já alterada e que evita qualquer ocorrência posterior como a verificada.

Acresce que, após terem sido alertados para essa situação pelos Exmos. Auditores, os técnicos do IHRU atuaram no sentido de imediatamente rectificar o lapso ocorrido, tendo, face à sua diligência e empenho, sido possível firmar um auto rectificativo e obtido a devolução do valor efetivamente devido pelo empreiteiro.

Por outro lado, da parte dos membros do Conselho Diretivo, inexistiu também qualquer censurabilidade possível, na medida em que, para além do tudo o já exposto, não parece ainda que possa ser-lhes exigido, em sede da sua intervenção, o conhecimento de todos os factos aptos a revelar a existência de uma eventual

 17

irregularidade, atuando, no cerne das suas atribuições e em linha com as preocupações inerentes às mesmas, com base nas informações dos serviços, bem como a procurar, sempre que alertados para qualquer situação concreta, promover a rectificação de qualquer lapso e adoptar o necessário a evitar qualquer efetiva lesão e prevenir outras situações, no futuro, como sucedeu no caso presente.

23. Finalmente, importa considerar que,

- (i) manifestamente, não está minimamente evidenciada a existência de qualquer dolo, do IHRU e seus técnicos (incluindo dirigentes dos serviços) e membros do Conselho Diretivo, consubstanciado no conhecimento e vontade de infringir o disposto no n.º 1 do artigo 392.º, conjugado com o disposto no artigo 387.º e no n.º 3 do artigo 388.º do CCP; e
- (ii) não há qualquer recomendação ou censura anterior, pelo TdC ou qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado, relativamente a esta matéria.

24. Nestes termos, requer-se a V. Exas., que se digne abster de proferir um juízo sancionatório relativamente à atuação do IHRU e seus técnicos (incluindo dirigentes dos serviços) e membros do Conselho Diretivo, devendo, quanto muito, recomendar ao IHRU que mantenha a já adoptada metodologia de medição e respetiva elaboração de auto com controlo dos valores acumulados por artigo.

Em todo o caso, mesmo se assim não se considerasse, cremos que, por se verificarem todos os pressupostos previstos para o efeito, sempre deverá ser relevada a responsabilidade do IHRU, seus técnicos (incluindo dirigentes dos serviços) e membros do Conselho Diretivo, nos termos do art. 65.º, n.º 8 da LOPTC, o que se requer.

V. Ponto 3.6.1.3.2 – Ajuste direto n.º 127/DP/2010 – Coordenação e segurança em obra da empreitada 1/DP-2009 – Bairro de Nossa Senhora da Conceição – Guimarães – Publicitação de ajuste direto no Portal dos Contratos Públicos após o respectivo pagamento

25. Com referência ao procedimento em epígrafe identificado, os Exmos. Auditores detetaram um atraso na publicação do anúncio de celebração do contrato no portal

 18

base dos contratos públicos, apenas efetuado após o pagamento da respetiva prestação de serviços, em violação do disposto no n.º 2, do art. 127.º do CCP.

Em consequência, é considerada pelos Exmos. Auditores a susceptibilidade de existir aqui fundamento de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC¹³.

26. Ora, apesar de não pormos minimamente em causa que, de facto, veio a verificar-se que existiu um atraso na publicação, face ao disposto no art. 127.º, n.º 2, do CCP, parece-nos que, *in casu*, existem outros factos que não podem deixar de se considerar a este respeito, que, pelo menos, justificam que deva relevar-se qualquer responsabilidade que eventualmente venha a apurar-se, nos termos do art. 65.º, n.º 8 da LOPTC, o que desde já se requer.

Em primeiro lugar, deve dar-se nota que, como apurado, não obstante estarmos perante um contrato de valor estimado relativamente reduzido¹⁴, o IHRU, atenta a sua preocupação de promover a igualdade, transparência e concorrência,

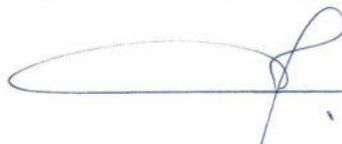
- (i) lançou um ajuste direto totalmente concorrencial, com convite a três empresas (o que, face ao valor estimado do contrato, não era exigido por lei – cfr. arts. 17.º, 18.º, 20.º e 112.º do CCP), e
- (ii) tramitou o procedimento através de plataforma electrónica (o que, atendendo ao tipo procedimental adoptado, não era exigido por lei - cfr. art. 115.º, n.º 1, alínea g), do CCP).

Ou seja, o IHRU adoptou, neste caso, um procedimento que acautela o cumprimento das preocupações de publicidade, igualdade e concorrência, muito para além do que era exigido por lei.

Tal circunstância não pode deixar de revelar, desde logo, como referido, a preocupação do IHRU em promover um procedimentos de acordo com todas as formalidades legalmente prescritas e, sobretudo, um procedimento transparente e concorrencial apto conduzir à adjudicação da melhor proposta para o interesse

13 O artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC - «Responsabilidades financeiras sancionatórias», estabelece que: "1 - O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes: (...) b) Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos;"

14 Note-se que o contrato que veio a ser adjudicado por um valor de €6.000,00, ou seja, por um valor pouco acima do "limiar" do ajuste direto simplificado, que não carece de publicitação no portal dos contratos públicos (cfr. art. 128.º, n.º 3, do CCP);

 19

público, como sucedeu e não é posto em causa pelo TdC, evidenciando que a publicação tardia do anúncio se deve a um mero lapso e não a qualquer intenção de desrespeitar os princípios e normas vigentes.

Em segundo lugar, deve referir-se que, promovendo um procedimento de ajuste direto, por plataforma, e convidando 3 interessados para apresentar proposta, em bom rigor, o IHRU deu cumprimento à *ratio legis* que justifica a imposição legal da publicitação da celebração do contrato, nestes casos, ou seja conferiu desde logo – não apenas a partir da celebração do contrato mas ainda durante a sua formação – a possibilidade de controlo gracioso e jurisdicional do procedimento, por terceiros interessados.

E mesmo que se entendesse que a *ratio legis* do art. 127.º/2 do CCP abarca preocupações específicas em termos de agregação de dados de adjudicação por entidades públicas, essa preocupação foi também *in casu* acautelada, em virtude de a tramitação por plataforma implicar o preenchimento do formulário principal a que alude o art. 13.º do Decreto-Lei n.º 143-A/2008, de 25.07.

Em terceiro lugar, deve ter-se em conta que o lapso ocorrido não traduz um comportamento reiterado do IHRU nesta matéria, - pois o IHRU tem vindo, desde sempre, a efetuar as publicações no portal BaseGov, como devido - correspondendo, antes sim, a um dos poucos casos pontuais que ocorreram.

E, neste particular, deve chamar-se a atenção para a circunstância de ter sido justamente no contexto da implementação da contratação electrónica pelo IHRU, com recurso à plataforma electrónica de contratação pública anoGov, ou seja, no intuito de cumprir com todos os objectivos do CCP, que ocorreu o lapso pontual verificado.

Na verdade, no contexto da adesão do IHRU aos serviços da plataforma electrónica de contratação pública anoGov, os procedimentos internos que até aí vinham sendo adoptados, nomeadamente em termos de reporte ao portal BaseGov, foram alterados, dado que os procedimentos, mesmo de ajuste direto, promovidos pela delegação do Porto, como é o caso presente, passaram a ser tramitados, como regra, na plataforma.

Houve inclusivamente, a dada altura, a convicção que, nestes casos, a utilização da plataforma electrónica já acautelava o cumprimento de todas as formalidades procedimentais e pós procedimentais prescritas, pelo que terá havido um momento em que estes casos pontuais ocorreram.



E, de facto, esse lapso não pode deixar de se relevar, sobretudo atenta a complexidade e densidade das formalidades pré-procedimentais, procedimentais e pós procedimentais criadas pelo CCP e pelo acervo de legislação e regulamentação que se lhe seguiu (v.g. Decreto-Lei n.º 143/A/2008, de 25.07 e a Portarias n.ºs 701-A/2008 a 701-J/2008, de 19.07), adensada pela multiplicidade de plataformas, procedimentos, serviços e entidades (públicas e privadas), envolvidas no processo de implementação do exigente sistema de contratação electrónica vigente, aliás impar e um *case study* no espaço do mercado da União Europeia.

Foi, pois, apenas durante o trabalho de campo levado a cabo pelos Exmos. Auditores, que o IHRU se apercebeu de que tinha havido, neste caso, uma pontual situação de falta de publicação, sendo que, nesse momento, atuou desde logo em conformidade com o alerta dos Auditores, publicando o contrato.

Em quarto lugar, salvo o devido respeito, cremos que se impõe esclarecer que, em rigor, o Relatório da “Auditoria ao sistema de Controlo Interno, nos termos do artigo 62.º da LEO”, emitido pela Inspeção-geral do Ambiente e do Ordenamento do Território (Processo n.º AA/000043/10) (“Relatório IGAOT”) ou do Relatório n.º 797/2012 – Proc. 2011/88/A5/781 – “Auditoria ao Cumprimento dos Princípio e Regras orçamentais (período da gerência 2010 e 2011), do Ministério das Finanças (“Relatório IGF”), não podem considerar-se como elementos relevantes à apreciação da conduta adopta pelo IHRU e muito menos para efeitos da apreciação da eventual responsabilidade inerente a tal atuação.

E isto por duas razões. Em primeiro lugar, porque, como referimos, mesmo que resultasse dos mesmos uma recomendação geral, não apenas cingida aos domínios específicos de contratação objecto dessas auditorias, no sentido da obrigatoriedade do cumprimento do disposto no art. 127.º/2 do CCP, a verdade é que não se trata aqui de uma atuação reveladora da intenção de desrespeito pelo cumprimento dessa obrigação legal e muito menos dessas recomendações, mas de um caso pontual, cuja justificação acima se explicou.

Em segundo lugar, mesmo que assim não fosse, a verdade é que, tendo o contrato sido adjudicado em 14.03.2010, e a adjudicação notificada em 06.07.2010¹⁵, nunca

¹⁵ E, note-se, está em causa um contrato dispensado de redução a escrito (cfr. art. 95.º do CCP);

 21

poderia aduzir-se que o comportamento adoptado não dá cumprimento ao Relatório IGAOT, de setembro de 2011, ou ao Relatório IGF, de julho de 2012, dado que as recomendações vertidas nesses relatórios são muito posteriores ao momento em que se tramitou e concluiu o procedimento em crise, e em que se originou a obrigação de publicação da celebração do contrato.

27. Não pode, assim, deixar de considerar-se que os técnicos do IHRU agiram de forma não censurável, apenas tendo ocorrido um lapso pontual, porventura devido à alteração de procedimentos de reporte e da própria percepção equívoca das valências da plataforma, sendo certo que, assim que o lapso foi detetado, foi imediatamente corrigido.

Acresce que, o procedimento adoptado foi o de ajuste direto com convite a três empresas, tramitado por plataforma electrónica, permitindo assim o controlo do procedimento, por terceiros interessados, pelo que, apesar do atraso na efetiva e devida publicação, deu-se cumprimento ao principal objetivo visado pela formalidade pós-procedimental prescrita pelo art. 127.º/2 do CCP.

Por outro lado, da parte dos membros de então do Conselho Diretivo, inexistiu também qualquer censurabilidade possível, na medida em que, para além do tudo o já exposto, não parece que possa ser-lhes exigido o conhecimento de todos os factos aptos a revelar a existência de uma eventual desconformidade nesta atuação, sendo certo que, os mesmos procuraram sempre dotar o IHRU dos meios electrónicos adequados, bem como da formação dos seus quadros técnicos, por forma a cumprir com todas as formalidades prescritas, não podendo ser-lhe assacada responsabilidade por uma operação material, de publicação de um contrato, o que seria desproporcional.

28. Finalmente, importa considerar que,

- (i) não está minimamente evidenciada a existência de qualquer dolo, do IHRU e seus técnicos (incluindo dirigentes dos serviços) e membros do Conselho Diretivo, consubstanciado no conhecimento e vontade de infringir o art. 127.º do CCP mas tão somente uma pontual inobservância, em tempo, da formalidade prescrita mas sem impacto nos objetivos estabelecidos pela norma, de controlo do procedimento pelos interessados; e
- (ii) não há qualquer recomendação ou censura anterior ao momento da ocorrência, pelo TdC ou qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado, relativamente a esta matéria, e mesmo que se entendesse que o

 22

Relatório IGAOT ou IGF pudesse ser equiparado a controlo interno, sempre seriam as recomendações formuladas inaplicáveis, pelos fundamentos expostos, nomeadamente por serem posteriores à prática do facto em crise.

29. Nestes termos, requer-se a V. Exas., que se digne abster de proferir um juízo sancionatório relativamente à atuação do IHRU e seus técnicos (incluindo dirigentes dos serviços) e membros do Conselho Diretivo, devendo, quanto muito, recomendar ao IHRU que continue a cumprir escrupulosamente a observância do disposto no art. 127.º do CCP.

Em todo o caso, mesmo se assim não se considerasse, cremos que, por se verificarem todos os pressupostos previstos para o efeito, sempre deverá ser relevada a responsabilidade do IHRU, seus técnicos (incluindo dirigentes dos serviços) e membros do Conselho Diretivo, nos termos do art. 65.º, n.º 8 da LOPTC, o que se requer.

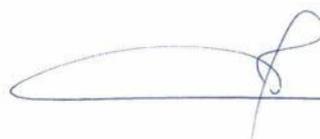
VI. Ponto 3.6.2 – Reabilitação de fogos vagos – Publicitação de ajustes diretos no Portal dos Contratos Públicos após o respectivo pagamento

30. Com referência ao procedimento em epígrafe identificado, os Exmos. Auditores detetaram também uma situação de atraso na publicação do anúncio de celebração de dois contratos no portal base dos contratos públicos, apenas efetuado após o pagamento dos autos de medição, em violação do disposto no n.º 2, do art. 127.º do CCP.

Em consequência, é considerada pelos Exmos. Auditores a susceptibilidade de existir aqui fundamento de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b) e l), da LOPTC¹⁶.

31. Ora, apesar de não pormos minimamente em causa que, de facto, veio a verificar-se que existiu um atraso na publicação, face ao disposto no art. 127.º, n.º 3, do CCP,

¹⁶ Na redação da Lei n.º 61/2001, de 7.12, o artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l), da LOPTC - «Responsabilidades financeiras sancionatórias», estabelece que: "1 - O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes: (...) b) Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos; (...) l) Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, bem como à admissão de pessoal."

 23

parece-nos que, *in casu*, também se verificam os factos já referidos no ponto anterior [V. Ponto 3.6.1.3.2 – Ajuste direto n.º 127/DP/2010 – Coordenação e segurança em obra da empreitada 1/DP-2009 – Bairro de Nossa Senhora da Conceição – Guimarães – Publicitação de ajuste direto no Portal dos Contratos Públicos após o respectivo pagamento], e existem outros factos que não podem deixar de se considerar a este respeito, que explicam e justificam a atuação do IHRU, seus técnicos (incluindo dirigentes dos serviços) e membros do Conselho Diretivo, e que justificam que deva relevar-se qualquer responsabilidade que eventualmente venha a apurar-se, nos termos do art. 65.º, n.º 8 da LOPTC, o que desde já se requer.

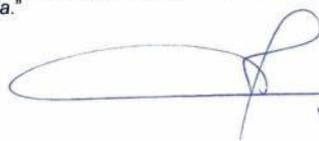
Em primeiro lugar, naturalmente, por se tratar de questão idêntica àquela tratada no ponto anterior, dão-se aqui por reproduzidas as justificações já aduzidas, com as adaptações que se seguem.

Em segundo lugar, deve referir-se que, apesar do atraso, os anúncios relativos à celebração desses contratos foram, efetivamente, publicados no portal Base Gov, o que foi feito, *ex officio*, pelo IHRU, assim que detetada a falha. Ou seja, está em causa situação ocorrida, detetada e corrigida pelo IHRU.

Em terceiro lugar, cumpre também apontar que, no caso presente, o lapso ocorrido se deveu, exclusivamente, à convicção – induzida pelo próprio artigo 7.º da Portaria n.º 701/G/2008¹⁷ – de que, nestes casos, a utilização da plataforma electrónica já acautelava o cumprimento de todas as formalidades procedimentais e pós procedimentais prescritas.

A verdade é que, ao contrário do que sucedia na delegação do Porto, na delegação de Lisboa, como regra, os procedimentos de ajuste direto eram tramitados por meio de transmissão escrita e electrónica de dados (cfr. art. 114.º, n.º 1, al. g) do CCP), não por plataforma electrónica. E, nestes dois casos, por se ter adoptado um procedimento através de plataforma, não se promoveram formalidades adicionais, à margem da mesma, na convicção de que essa tramitação já assegurava as obrigações legalmente prescritas. Note-se que, nos mais de 510 tramitados pela DGP, no ano de 2012, sujeitos à referida publicação, apenas relativamente a estes aqui em causa, que foram os únicos tramitados por plataforma, ocorreu semelhante situação de atraso.

¹⁷ De acordo com o n.º 1, do preceito, "1 - As plataformas electrónicas a utilizar pelas entidades adjudicantes devem disponibilizar os serviços de base necessários à implementação das formalidades electrónicas relativas aos procedimentos de formação dos contratos públicos previstas no CCP, devendo observar o disposto nos capítulos ii e iii da presente portaria."



Em quarto lugar, salvo o devido respeito, cremos que, também aqui, se impõe esclarecer que não podem o Relatório IGAOT e o Relatório IGF considerar-se como elementos relevantes à apreciação da conduta adopta pelo IHRU e muito menos para efeitos da apreciação da eventual responsabilidade inerente a tal atuação.

É que, para além de, como referimos já antes, não se tratar aqui de uma atuação reveladora da intenção de desrespeito pelo cumprimento da obrigação legal e muito menos das recomendações tecidas nesta matéria, antes pelo contrário, tratou-se, num e noutro caso, de uma situação pontual, cuja justificação acima se explicou e que foi imediatamente rectificada uma vez verificada, também tem que se considerar que aqueles Relatórios incidem apenas sobre certos aspectos objeto dessas auditorias e, nesse contexto, estritamente, a certas aquisições de bens e serviços, não ao domínio geral da contratação pública, incluindo de empreitadas, como é o caso.

32. Não pode, assim, deixar de considerar-se que os técnicos do IHRU agiram de forma não censurável, apenas tendo ocorrido um lapso pontual, sendo certo que, assim que o lapso foi detetado, foi imediatamente corrigido *ex officio* pelo IHRU.

Acresce que, o procedimento adoptado foi o de ajuste direto com convite a três empresas, permitindo assim o controlo do procedimento, por terceiros interessados, pelo que, apesar do atraso na efetiva e devida publicação, deu-se cumprimento ao principal objetivo visado pela formalidade pós-procedimental prescrita pelo art. 127.º/2 do CCP.

Por outro lado, da parte dos membros do Conselho Diretivo, inexistente também qualquer censurabilidade possível, na medida em que, para além do tudo o já exposto, não parece que possa ser-lhes exigido o conhecimento de todos os factos aptos a revelar a existência de uma eventual desconformidade nesta atuação, sendo certo que, os mesmos procuraram sempre dotar o IHRU dos meios electrónicos adequados, bem como da formação dos seus quadros técnicos, por forma a cumprir com todas as formalidades prescritas, não podendo ser-lhe assacada responsabilidade por uma operação material, de publicação de um contrato, o que seria desproporcional.

33. Finalmente, importa considerar que, também aqui,

- (i) não está minimamente evidenciada a existência de qualquer dolo, do IHRU e seus técnicos (incluindo dirigentes dos serviços) e membros do Conselho

 25

Diretivo, consubstanciado no conhecimento e vontade de infringir o art. 127.º do CCP mas tão somente uma pontual inobservância, em tempo, da formalidade prescrita mas sem impacto nos objectivos estabelecidos pela norma, de controlo do procedimento pelos interessados; e

- (ii) não há qualquer recomendação ou censura anterior ao momento da ocorrência, pelo TdC ou qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado, relativamente a esta matéria, e mesmo que se entendesse que o Relatório IGAOT ou IGF pudesse ser equiparado a controlo interno, sempre seriam as recomendações formuladas inaplicáveis, pelos fundamentos expostos, nomeadamente por serem posteriores à prática do facto em crise e/ou não formuladas no contexto da atividade contratual no domínio das empreitadas de obra pública;

34. Nestes termos, requer-se a V. Exas., que se dignem abster de proferir um juízo sancionatório relativamente à atuação do IHRU e seus técnicos (incluindo dirigentes dos serviços) e membros do Conselho Diretivo do IHRU, devendo, quanto muito, recomendar ao IHRU que continue a cumprir escrupulosamente a observância do disposto no art. 127.º do CCP, em todos os domínios de contratação abrangidos pelo IHRU.

Em todo o caso, mesmo se assim não se considerasse, cremos que, por se verificarem todos os pressupostos previstos para o efeito, sempre deverá ser relevada a responsabilidade do IHRU, seus técnicos (incluindo dirigentes dos serviços) e membros do conselho diretivo, nos termos do art. 65.º, n.º 8 da LOPTC, o que se requer.

VII. Ponto 3.6.1.3.3 Empreitada n.º 1/DP/2009 – Reabilitação do Bairro de Nossa Senhora da Conceição – Guimarães – Preterição do procedimento pré-contratual legalmente exigido

35. No ponto em referência, aponta-se ao IHRU a circunstância de, no contexto de uma alteração aos trabalhos contratados, se incluírem alterações que se traduzem na execução de trabalhos e fornecimentos diferentes do previsto no contrato, em concreto, que os trabalhos relativos ao fornecimento e montagem de painéis “sandwich”, em vez da impermeabilização em telas betuminosas prevista e a “rede de gás”, como os valores orçamentados e aprovados de € 119.798,21 e € 159.865,56,

 26

respetivamente, constituem obra nova, para a qual o IHRU não procedeu à abertura de procedimento pré-contratual, conforme exigido pelo n.º 5 do artigo 370.º do CCP, constituindo tal situação infração financeira susceptível de gerar eventual responsabilidade sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC¹⁸.

Sucedem que, também aqui, existem factos que não podem deixar de se considerar a este respeito, que explicam a atuação dos técnicos (incluindo dirigentes dos serviços) e membros, de então, do Conselho Diretivo do IHRU, e que apontam para que deva relevar-se qualquer responsabilidade que eventualmente venha a apurar-se, nos termos do art. 65.º, n.º 8 da LOPTC, o que desde já se requer.

Com efeito, vejamos.

36. O bairro da Nossa Senhora da Conceição, em Guimarães, foi concluído em 1979 e integra 8 edifícios, decompostos em 395 fracções, das quais 366 são habitacionais.

Desde então, o bairro nunca havia sido objecto de qualquer obra de grande reabilitação e, desde há vários anos, encontrava-se muito degradado nas suas condições exteriores, ou seja, nas partes comuns, da responsabilidade do senhorio – atual IHRU - sobretudo em coberturas, caixilharias e fachadas, havendo já um historial relevante de reclamações dos moradores.

Já em 2002, em informação interna – Informação n.º 243/DGHN/2002 – se referia à “*degradação acentuada dos paramentos exteriores*” estando inclusivamente prevista a sua reabilitação no Plano de Atividades do Ex-IGAPHE para aquele ano. Em 2004, foi também dada informação interna no sentido da situação “*gravosa e bastante perigosa provocada pelo desprendimento de pedaços de argamassa de betão das fachadas que já iam causando problemas físicos a transeuntes*” (cfr. Informação n.º 515/DGHN/2004). Nessa conformidade, promoveu-se, com vista à realização da obra, à contratualização da concepção de um projeto de reabilitação, para posterior execução, que veio a ser elaborado pelo Professor Doutor Engenheiro Vítor Abrantes. Todavia, nomeadamente por ausência de verba disponível na altura, a empreitada não foi de imediato lançada, apenas tendo sido possível a sua execução, no quadro do Projeto IHRU Reabilitação Urbana, objeto da presente Auditoria.

¹⁸ O artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC - «*Responsabilidades financeiras sancionatórias*», estabelece que: “*1 - O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes: (...) b) Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos.*”

 27

37. Com a garantia da existência de fundos, já no contexto do Projeto aqui auditado, e atenta a urgência na realização da empreitada, o IHRU lançou de imediato a concurso a realização da empreitada e adjudicou a mesma, em 19.09.2009, sem qualquer contestação dos demais concorrentes, à firma Alberto Mesquita e Filhos.

Após a adjudicação e depois celebrado o contrato, essa empresa entrou em processo de insolvência, tendo todavia sido possível, de acordo com aquela que é a melhor solução de todos os pontos de vista, que o 2.º classificado no respetivo concurso adoptasse a posição contratual do primitivo adjudicatário.

E este, tendo tomado então um conhecimento mais detalhado do projeto a executar, propôs ao IHRU algumas alterações vantajosas do ponto de vista técnico, nomeadamente uma solução de cobertura diferente da que estava projetada e a execução da rede de gás, que, se não fosse feita nesse momento, designadamente implicaria, quando da sua realização, a necessidade de repetição de trabalhos a executar, alterações essa que, refira-se, foram acolhidas, a consulta do IHRU, pelo autor do projeto, que as viu como muito favoráveis.

Assim, para além do indiscutível mérito técnico da solução proposta – que poderá ser atestado por todos os técnicos envolvidos no projeto, importa sobretudo realçar que as alterações acordadas não implicaram qualquer custo extra para o IHRU e permitiram, como projetado, recuperar/reabilitar os imóveis, de forma mais célere e com menos impactos para os moradores e ambiente, já que, face às novas soluções construtivas, foi possível evitar realojamentos, ou seja, toda a empreitada foi realizada com os moradores no interior das habitações, tendo sido igualmente suprimida uma fase de demolições, evitando ruídos, poeiras, transportes e outros danos que poderiam ocorrer.

Acresce que, com esta solução, foi também possível evitar os custos associados à adjudicação da execução de novo projeto e/ou de nova empreitada, bem como evitar o risco de nova paragem do processo, com possibilidade de inviabilização do mesmo por eventual perda de apoio financeiro do BEI para o Projeto, e, em qualquer caso, evitando também o agravar da deterioração dos edifícios e da própria qualidade de vida e segurança dos moradores.



Ou seja, são inúmeras as vantagens, do ponto de vista do interesse público, na alteração dos trabalhos, ocorrida no contexto acima descrito.

38. Por outro lado, aquela atuação levou ainda em conta que acarretava graves inconvenientes do ponto de vista técnico, financeiro, e do interesse público, voltar a lançar todo o projeto e a empreitada a concurso, o que seria necessário, por não ser possível autonomizar os novos trabalhos da empreitada em curso, nomeadamente por razões técnicas.

Acresce, por último, que mesmo que se considerasse que as alterações deveriam ser tratadas em sede do regime de trabalhos a mais, a verdade é que, nem no limite agregado, nem no limite individual, se ultrapassaram os limiares de valores à data fixados pelo legislador¹⁹, pois o preço atribuível a esses trabalhos a mais, somado ao preço de anteriores trabalhos (neste caso, inexistentes) e deduzido do preço trabalhos a menos, dava soma nula (havendo uma plena compensação), respeitando assim, naturalmente, o limite de 5 % do preço contratual, e somatório do preço atribuído aos trabalhos a mais com o preço de anteriores trabalhos a mais (neste caso, inexistentes) e de anteriores trabalhos de suprimento de erros e omissões, não excedeu 50 % do preço contratual, ou seja, o montante de € 1.131.499,99 (50%*€2.263.999,88). Além disso, estão verificados, como já referidos, todos os demais pressupostos para o efeito.

39. Não pode, assim, deixar de considerar-se que os técnicos do IHRU agiram de forma não censurável, na convicção da sua conduta ser admissível, porquanto se limitaram a promover certas alterações ao projeto, validadas pelo seu autor, demonstradamente aptas a introduzir certas soluções que se mostraram, à data da realização da empreitada, mais adequadas, tendo sempre em mente que, dessa forma, se acautelava da melhor forma o interesse público, sem se pôr em causa a lei, na medida em que, por um lado, permitiam o aproveitamento do projeto anterior, evitavam ter de se promover a contratualização de novo projeto e empreitada, garantindo-se, assim, a efetiva realização de uma obra premente, já anteriormente adiada, necessária à salvaguarda de pessoas, bens, incluindo dos próprios imóveis objecto de intervenção, que são um ativo do IHRU, e, por outro, caso se considerasse como tal, as alterações sempre seriam admissíveis de acordo com o regime de trabalhos a mais.

¹⁹ V. als. c) e d) do n.º 2 do art. 370.º, na redação então vigente, aprovada pelo DL n.º 131/2010, de 14/12;



Por outro lado, da parte dos membros, de então, do Conselho Diretivo do IHRU, inexistem também qualquer censurabilidade possível, na medida em que, para além do tudo o já exposto, não parece que possa ser-lhes exigido o conhecimento de todos os factos aptos a revelar a existência de uma eventual desconformidade nesta atuação, atuando os mesmos, no cerne das suas atribuições, com base nas informações dos serviços e procurando, sempre que alertados para qualquer situação concreta, rectificar e adoptar o necessário à resolução do ocorrido, evitar qualquer efetiva lesão e prevenir de outras situações, no futuro, como sucedeu.

40. Finalmente, importa considerar que,

- (i) não está minimamente evidenciada a existência de qualquer dolo, do IHRU e seus técnicos (incluindo dirigentes dos serviços) e membros do Conselho Diretivo, consubstanciado no conhecimento e vontade de infringir o CCP, nomeadamente as normas relativas à obrigação de promoção de procedimento, *inter alia*, o n.º 5 do artigo 370.º do CCP; e
- (ii) não há qualquer recomendação ou censura anterior ao momento da ocorrência, pelo TdC ou qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado, relativamente a esta matéria;

41. Nestes termos, requer-se a V. Exa, que se digne abster de proferir um juízo sancionatório relativamente à atuação do IHRU e seus técnicos (incluindo dirigentes dos serviços) e membros do Conselho Diretivo, mantendo-se as recomendações já formuladas neste particular, nomeadamente, que o IHRU promova a revisão dos projetos antes do lançamento das empreitadas correspondentes (sobretudo nos casos em que há um sensível lapso de tempo entre o projeto e a empreitada).

Em todo o caso, mesmo se assim não se considerasse, cremos que, por se verificarem todos os pressupostos previstos para o efeito, sempre deverá ser relevada a responsabilidade do IHRU, seus técnicos (incluindo dirigentes dos serviços) e membros do conselho diretivo, nos termos do art. 65.º, n.º 8 da LOPTC, o que se requer.

VIII. Ponto 3.6.1.3.3 Empreitada n.º 1/DPI/2009 – Reabilitação do Bairro de Nossa Senhora da Conceição – Guimarães – Pagamento de revisão de preços



desconforme com o disposto na alínea b) do n.º 1 do art. 11.º do Decreto-Lei n.º 6/2004, de 6.01

42. No ponto em referência, aponta-se ao IHRU um lapso no cálculo e pagamento da revisão de preços, em concreto, que na parte relativa aos trabalhos a mais acordados, o referido cálculo não foi efectuado tendo em consideração a data em que os mesmos foram acordados, como estabelecido na alínea b) do n.º 1 do art. 11.º do Decreto-Lei n.º 6/2004, de 6.01²⁰.

Nessa conformidade, considera-se existir uma infracção susceptível de constituir eventual responsabilidade financeira reintegratória, pela realização de pagamentos indevidos, no montante de € 21.741,60, e sancionatória, nos termos dos arts. 59.º, n.ºs 1 e 4, e 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.

Relativamente a este ponto cumpre esclarecer que (i) se tratou de um lapso pontual, (ii) alertado para a situação, o IHRU cuidou de promover a imediata rectificação do cálculo da revisão de preços e a restituição do valor em causa e, ademais, (iii) o montante em causa foi já devolvido pelo empreiteiro ao IHRU (cfr. **Doc. 3**, que se junta), pelo que, se considera que não deve promover-se o apuramento de qualquer responsabilidade neste particular.

Além do mais, em qualquer caso, cremos que, face ao comportamento dos técnicos e dirigentes do IHRU, sempre se deveria, por inteira justiça, relevar qualquer responsabilidade que eventualmente venha a apurar-se, nos termos do art. 65.º, n.º 8 da LOPTC, o que desde já se requer.

43. Neste particular, sem prejuízo do apurado pelos Exmos. Auditores, chama-se a atenção de V. Exas. para que o lapso verificado ocorreu em virtude de a elaboração dos autos de medição ter sido efectuada pelo IHRU e pela empresa adjudicatária com base numa metodologia de medição que não continha informação que permitisse efetuar um controlo dos valores acumulados por categorias contratuais de trabalho, isto é, tendo em conta que, desses trabalhos medidos, alguns seriam trabalhos inicialmente programados e contratualizados e outros, trabalhos a menos, trabalhos a mais com preços de contrato e trabalhos a mais com preços novos, o que, não tendo

20 O artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC - «Responsabilidades financeiras sancionatórias», estabelece que: "1 - O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes: (...) b) Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos."

 31

qualquer impacto na medida e pagamento dos prazos, teve esse impacto na revisão dos mesmos.

Deve todavia desde já notar-se que a elaboração de autos de medição, dessa forma, já não se encontra em prática no IHRU, tendo sido substituída por uma metodologia de elaboração de autos com controlo dos acumulados por artigo e tendo em conta a natureza/matriz contratual desses trabalhos, nos termos *supra* descritos.

44. Note-se ainda, que, alertado pelos Exmos. Auditores para o ocorrido, o IHRU atuou de imediato no sentido de procurar evitar qualquer lesão, procedendo à análise de preços tendo em conta os diversos tipos/categorias de trabalhos, em cada um dos autos, de modo a reformular o plano de pagamentos dos trabalhos contratuais e a gerar um plano de pagamentos para os trabalhos não contratuais e, em sequência, tendo recalculado as revisões de preços da empreitada, para todas as categorias, tendo como mês base, para os trabalhos do contrato, setembro de 2009 (mês anterior ao da entrega das propostas) e para os posteriores, aqui em crise, os preços de dezembro de 2010.

Em conformidade, foi imediatamente enviado à firma Lúcio da Silva Azevedo & Filhos, S.A. o ofício n.º 496910, de 2013/08/02, onde era exposta a situação em apreço e no qual se pediu a devolução do montante indevidamente pago.

Assim, e após o empenho do IHRU no sentido de esclarecer o empreiteiro acerca de todas as questões em causa, foi possível rectificar a situação e obter do empreiteiro a devolução do montante em causa, ao IHRU (cfr. **Doc. 3**, que se junta).

45. Não pode, assim, deixar de considerar-se que os técnicos do IHRU agiram de forma não censurável, tendo existido um mero lapso pontual na aplicação da fórmula de revisão. Acresce que, após terem sido alertados para essa situação pelos Auditores, os técnicos atuaram no sentido de imediatamente rectificar o lapso ocorrido, o que se alcançou, com a devolução do valor efetivamente devido pelo empreiteiro. Acresce ainda, finalmente, que o IHRU já corrigiu a situação, adoptando uma metodologia de medição que evita qualquer ocorrência como a verificada.

Por outro lado, da parte dos membros do Conselho Diretivo, inexistiu também qualquer censurabilidade possível, na medida em que, para além do tudo o já exposto, não parece ainda que possa ser-lhes exigido, em sede da sua intervenção, o



conhecimento de todos os factos aptos a revelar a existência de uma eventual desconformidade legal, atuando os mesmos, no cerne das suas atribuições, com base nas informações e práticas dos serviços e procurando, sempre que alertados para qualquer situação concreta, rectificar e adoptar o necessário à resolução do ocorrido, evitar qualquer efetiva lesão e prevenir de outras situações, no futuro, como sucedeu.

46. Finalmente, importa considerar que

- (iii) não está minimamente evidenciada a existência de qualquer dolo, do IHRU e seus técnicos (incluindo dirigentes dos serviços) e membros do conselho diretivo, consubstanciado no conhecimento e vontade de infringir o disposto no n.º 1, do art. 11.º do Decreto-Lei n.º 6/2004, de 6.01, antes pelo contrário; e
- (iv) não há qualquer recomendação ou censura anterior, pelo TdC ou qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado, relativamente a esta matéria.

47. Nestes termos, requer-se a V. Exa, que se digne abster de proferir um juízo sancionatório relativamente à atuação do IHRU e seus técnicos (incluindo dirigentes dos serviços) e membros do conselho diretivo, devendo, quanto muito, recomendar ao IHRU uma especial atenção a estas situações.

Em todo o caso, mesmo se assim não se considerasse, cremos que, por se verificarem todos os pressupostos previstos para o efeito, sempre deverá ser relevada a responsabilidade do IHRU, seus técnicos (incluindo dirigentes dos serviços) e membros do conselho diretivo, nos termos do art. 65.º, n.º 8.

IX. Ponto 3.6.4 Publicitação do anúncio de pré-informação – Falta de publicitação do anúncio de pré-informação estabelecido no artigo 34.º do CCP e incumprimento de recomendação

48. Finalmente, os Exmos. Auditores apontam ainda a circunstância de o IHRU não ter procedido à publicação de anúncios de pré-informação nos anos de 2010 a 2012, nos termos das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 34.º do CCP, e de apenas o ter feito, para o ano de 2013, *a posteriori*, no decurso da auditoria e após o TdC ter solicitado esclarecimentos nesta matéria e estes terem sido prestados pelo IHRU.



O TdC releva, neste particular, a circunstância desta matéria ter sido objecto de recomendações no Relatório TdC n.º 54/2008 – 2.ª Secção, notificado ao Instituto em 22.01.2009 e do Relatório TdC n.º 15/2011 – 2.ª Secção, notificado em 1.07.2011.

Conclui-se no Relato que, não obstante os esclarecimentos prestados pelo IHRU, os factos expostos evidenciam o não acatamento reiterado e injustificado das recomendações feitas pelo TdC, configurando tal situação uma infracção susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea j) do n.º 1 do art. 65.º da LOPTC²¹.

Conclui-se ainda que, relativamente a 2012, a violação da norma em questão [art. 34.º do CCP] é ainda susceptível de constituir infração nos termos da alínea l) do mesmo preceito legal, na redação dada pela Lei n.º 61/2011, de 7.12²².

49. Sucede que, também aqui, existem factos que não podem deixar de se considerar a este respeito, que explicam a atuação dos técnicos (incluindo dirigentes dos serviços) e membros, de então, do Conselho Diretivo do IHRU, e que apontam para que deva relevar-se qualquer responsabilidade que eventualmente venha a apurar-se, nos termos do art. 65.º, n.º 8 da LOPTC, o que desde já se requer.

Com efeito, vejamos.

Em primeiro lugar, deve referir-se que o art. 34.º do CCP e as relevantes disposições do direito da União Europeia, designadamente o art. 35.º da Diretiva 2004/18/CE e o Regulamento (CE) n.º 1564/2005 (para as quais o art. 34.º do CCP remete) não permitem percepcionar de forma isenta de dúvidas se está em causa a pré-informação de todos os contratos, cujo valor unitário estimado, seja superior aos limiares das diretivas (indicados) ou de todos os contratos, mesmo que o valor unitário não exceda os limiares das diretivas (indicados), se, no seu cômputo agregado, o exceder.

Neste quadro, nunca existiu também a consciência de se estar a incumprir qualquer Recomendação.

21 Na redação introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29.08; O artigo 65.º, n.º 1, alínea j), da LOPTC - «Responsabilidades financeiras sancionatórias», estabelece que: “1 - O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes: (...) j) Pelo não acatamento reiterado e injustificado das injunções e das recomendações do Tribunal;”;

22 Na redação introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 07.09; O artigo 65.º, n.º 1, alínea j), da LOPTC - «Responsabilidades financeiras sancionatórias», estabelece que: “1 - O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes: (...) l) Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, bem como à admissão de pessoal;”;



34

Com efeito, a verdade é que os elementos do IHRU atuaram sempre na convicção de que o anúncio de pré-informação, a ser exigível, deveria ser enviado para publicação no JOUE apenas quanto a contratos de aquisição de serviços cujo valor (estimado) unitário ultrapassasse o limiar referido na alínea a) do art. 34.º do CCP.E, neste particular, cumpre reiterar que nos anos de 2010 a 2012, o IHRU não celebrou contratos de valor unitário superiores aos previstos no art. 34.º do CCP (nem tinha a expectativa de o fazer).

Note-se que, a convicção formulada neste sentido, foi induzida também pelo próprio serviço de Helpdesk do SIMAP, que, em resposta a dúvidas colocadas pelo IHRU, em Fevereiro de 2009, designadamente, quanto a saber quais os valores elegíveis para o efeito do preenchimento do anúncio de pré-informação, respondeu com a seguinte pergunta: “*Sabe-me dizer aonde é que pensa indicar a soma dos contratos, visto não haver nenhum campo indicado para o efeito?*”.

Mais, o próprio modelo/formulário-tipo de anúncio de pré-informação, constante como anexo I ao Regulamento (CE) n.º 1564/2005, da Comissão, de 1.09 (atual Regulamento (UE) n.º 842/2011), é ele próprio pouco esclarecedor e induz a interpretações díspares.

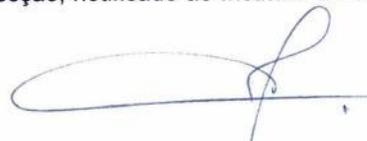
Na verdade, na secção II desse formulário-tipo, sob a epígrafe “*objeto do contrato-Obra*”, pede-se a descrição resumida da natureza das obras e extensão das obras, a duração em meses e a data prevista para o início e conclusão das obras, sendo que o formulário-tipo apenas comporta espaços para inscrever a informação relativa a um único contrato.

E, na secção IIB desse formulário-tipo, sob a epígrafe “*Objecto do contrato-Fornecimento ou serviço*”, pede-se o título atribuído ao contrato pela autoridade adjudicante ou a data prevista para o início dos procedimentos de adjudicação.

Acresce ainda que, na secção II desse formulário-tipo, são ainda solicitadas as condições relativas ao próprio contrato.

Tais circunstâncias revelam bem as dificuldades de compreensão e aplicação do regime legal, em abono da atuação imputada aos elementos do IHRU.

Em segundo lugar, a verdade é que, salvo o devido respeito, apesar de se aceitar a indicação dada, no Relatório n.º 54/2008 – 2.ª Secção, notificado ao Instituto em 22 de

 35

janeiro 2009 e no Relatório n.º 15/2011 – 2.ª Secção, notificado em 1 de julho de 2011, de forma genérica, às várias entidades junto das quais se desenvolveram as respetivas auditorias, no sentido de deverem ser publicados anúncios de pré-informação, essas recomendações – aliás tecida em sede de auditoria reportada a atividade levada a cabo, em exclusivo, pela DGEMN – Direção Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais, não pelo IHRU, apenas tendo sido notificados ao IHRU, atenta a integração da DGMEN no IHRU, ocorrida em 2007 - salvo o devido respeito, só podem entender-se proferidas, no caso das entidades adjudicantes pretenderem beneficiar da fixação de prazos mais curtos, nos termos dos arts. 136.º e 174.º do CCP, o que não é o caso do IHRU.

Na verdade, salvo o devido respeito, não pode deixar de entender-se que o art. 34.º do CCP contém um mero ónus de publicação, no caso de as entidades adjudicantes se encontrarem nas circunstâncias previstas no preceito e, efetivamente, pretenderem beneficiar da possibilidade de indicar prazos mais curtos para apresentação de propostas, nos procedimentos abertos (cfr. arts. 136.º e 174.º do CCP).

Cumprе explicitar que, apesar da potencialmente equívoca redação do art. 34.º do CCP, o preceito não impõe uma obrigação *proprio sensu* de envio para publicitação no JOUE (TED) de um anúncio de pré-informação, apenas porque as entidades adjudicantes se encontram numa das circunstâncias descritas nas alíneas a) e b), do n.º 1, do art. 34.º do CCP mas, como referido, meramente um ónus de o fazerem, no caso de se encontrarem nas referidas circunstâncias e pretenderem beneficiar da possibilidade de indicar prazos mais curtos para apresentação de propostas, nos procedimentos abertos (cfr. arts. 136.º e 174.º do CCP).

Trata-se, infelizmente, de mais um dos vários aspectos em que o legislador nacional não logrou promover uma transposição adequada das diretivas.

Na verdade, a Diretiva 2004/18/CE, em que a atividade contratual desenvolvida pelo IHRU, dentro do respetivo âmbito de aplicação, tem a aptidão para se enquadrar, referindo que “as entidades adjudicantes darão a conhecer por meio de anúncio de pré-informação” (cfr. § 1.º do n.º 1 do art. 35.º) refere também, desde logo, expressamente e para que dúvidas não se suscitem, que,

“A publicação dos anúncios referidos nas alíneas a), b) e c) [que se reportam aos anúncios de pré-informação previstos no art. 34.º do CCP] só é obrigatória quando as entidades adjudicantes recorrerem à possibilidade



de reduzir os prazos de recepção das propostas prevista no n.º 4 do artigo 38.º (sublinhados nossos - cfr. § 1.º do n.º 1 do art. 35.º)

E, note-se, não há aqui azo a qualquer dúvida apenas em razão da semântica utilizada, pois a versão inglesa é tão ou mais categórica, no sentido apontado, que a versão portuguesa, referindo que,

"Publication of the notices referred to in subparagraphs (a), (b) and (c) shall be compulsory only where the contracting authorities take the option of shortening the time limits for the receipt of tenders as laid down in Article 38(4)." (sublinhados nossos)

Ademais, note-se ainda, que, não há quaisquer dúvidas que sejam de que o legislador comunitário se expressou da forma mais correta, pois esta disposição foi consagrada nas diretivas de 2004, incluindo na referida Diretiva 2004/18/CE, na sequência da decisão proferida pelo TJUE, em 26.09.2000, no Proc. C-225/98 ("Nor Pas de Calais")²³, que perante a dúvida existente no quadro das diretivas anteriores, não teve dúvidas em afirmar que essa obrigação só existe no caso de as entidades adjudicantes quererem beneficiar da redução de prazos e, ademais, que a única cominação – se assim se lhe pode chamar – que resulta da não publicação, é que as entidades não podem assim beneficiar desses prazos mais curtos²⁴.

De resto, este entendimento – à data dos factos, já, inquestionável – é ademais consolidado nas propostas de revisão das diretivas de contratação, em processo de aprovação²⁵, nos quais se alude à referida publicação como uma mera faculdade, no contexto já descrito (v.g. art. 46.º),

"As autoridades adjudicantes podem dar a conhecer os seus concursos programados através da publicação de um anúncio de pré-informação logo que possível após o início do exercício orçamental."

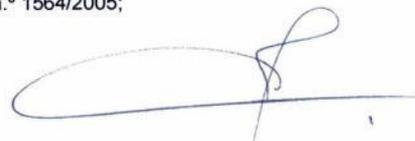
Deve também notar-se que nem o Regulamento (CE) n.º 1564/2005, nem o Regulamento (UE) n.º 842/2011, da Comissão, de 19.08²⁶, que o substitui, impõem

23 Acórdão do Tribunal de 26 de Setembro de 2000. - Comissão das Comunidades Europeias contra República Francesa. - Incumprimento - Empreitadas de obras públicas - Directiva 71/305/CEE, na redacção dada pelas Directivas 89/440/CEE e 93/37/CEE - Construção e manutenção de edifícios escolares pela Região Nord-Pas-de-Calais e pelo Departamento do Norte. - Processo C-225/98.

24 Sue Arrowsmith, *The Law of Public and Utilities Procurement*, 2005, pág. 784-785;

25 V. Proposta de diretiva apresentada pela Comissão Europeia COM(2011) 895 final, de 20 de Dezembro e Proposta de diretiva apresentada pela Comissão Europeia COM(2011) 896 final;

26 Estabelece os formulários-tipo para publicação de anúncios no âmbito dos processos de adjudicação de contratos públicos e revoga o Regulamento (CE) n.º 1564/2005;



qualquer obrigação nesta matéria, nem o poderiam fazer, por se limitarem a concretizar o disposto nas diretivas, publicando os respetivos formulários.

Chama-se ainda a atenção para que, como referido, deve ter-se em conta que o art. 34.º do CCP não contém e nem é apto a conter, qualquer obrigação *ex novo* que o legislador nacional tenha entendido, por razões de transparência ou publicidade, dever consagrar, para tutela do ordenamento jurídico nacional, mas limita-se a operacionalizar uma formalidade prescrita – exclusivamente - pelas Diretivas Comunitárias de Contratação Pública transpostas pelo CCP e devendo notar-se que o IHRU não estabeleceu, nos concursos que lançou, quaisquer prazos de acordo como estipulado nos arts. 136.º e 174.º do CCP²⁷, nem a mera intenção de o fazer ou vir a fazer. Trata-se, nessa medida, na melhor das hipóteses, de uma obrigação natural ou, em rigor, de um ónus, que, salvo melhor opinião, não permite o apuramento de qualquer responsabilidade.

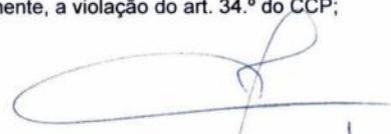
50. E, mesmo que assim não se considerasse, a verdade é que, segundo cremos, perante a mera dúvida quanto à obrigatoriedade do disposto no art. 34.º do CCP, o TdC não pode deixar revelar que inexistente *lex previa (stricta, scripta, et certa)*, que permita emitir um juízo de responsabilização do IHRU e seus técnicos (incluindo dirigentes dos serviços) e membros do Conselho Diretivo.

51. Cremos, nesta medida, ser de considerar que os técnicos (incluindo dirigentes dos serviços) e membros do Conselho Diretivo do IHRU agiram de forma não censurável, na convicção da sua conduta ser admissível, e nunca poderia em caso algum entender-se que pretenderam, muito menos intencionalmente, desrespeitar recomendações do Tribunal de Contas, apenas passíveis de poder ser relevadas se o IHRU pretendesse beneficiar da possibilidade de fixar prazos mais curtos para apresentação das propostas, o que não é o caso.

52. Finalmente, importa ainda referir, que,

- (i) não está minimamente evidenciada a existência de qualquer dolo, do IHRU e seus técnicos (incluindo dirigentes dos serviços) e membros do conselho diretivo, consubstanciado no conhecimento e vontade de infringir o art. 34.º do CCP ou recomendações do TdC nesta matéria; e

²⁷ E mesmo que o tivesse feito, a única consequência disso mesmo era a violação dos limites estabelecidos para a fixação dos mesmos, e não, diretamente, a violação do art. 34.º do CCP;



- (ii) não existiu qualquer intenção de não cumprir Recomendação, sendo que as Recomendações anteriores eram interpretadas pelos serviços no sentido acima referido.

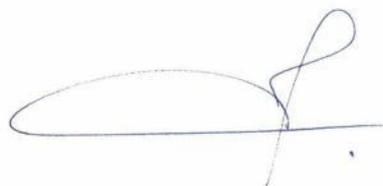
53. Nestes termos, requer-se a V. Exas., que se dignem abster de proferir um juízo sancionatório relativamente à atuação do IHRU e seus técnicos (incluindo dirigentes dos serviços) e membros do Conselho Diretivo, e, ademais, que no contexto da explicitação das Recomendações constantes dos Relatórios supra indicados e da formulação de uma recomendação ao IHRU no âmbito da presente Auditoria (cfr. Ponto 1.2, alínea d), do Relato), se dignem esclarecer o IHRU,

- (i) sobre se a Diretiva 2004/18/CE e o art 34.º do CCP exigem a publicação de anúncios de pré-informação apenas no caso de os valores estimados unitários dos contratos excederem os limites fixados na Diretiva ou, também, no caso de, mesmo não excedendo, no cômputo agregado dos mesmos, o exceder; e
- (ii) sobre se a Diretiva 2004/18/CE e o art 34.º do CCP exigem a publicação de anúncios de pré-informação, ainda que o IHRU não pretenda beneficiar da possibilidade de fixação de prazos mais curtos para apresentação de propostas, ao abrigo dos artigos 136.º e 174.º do CCP.

54. Em todo o caso, mesmo se assim não se considerasse, cremos que, por se verificarem todos os pressupostos previstos para o efeito, sempre deverá ser relevada a responsabilidade do IHRU, seus técnicos (incluindo dirigentes dos serviços) e membros do conselho diretivo, nos termos do art. 65.º, n.º 8 da LOPTC, o que se requer.

55. Face a tudo o exposto, esperamos ter prestado a V. Exas. os esclarecimentos necessários, sem prejuízo de, naturalmente, o IHRU estar inteiramente disponível para prestar quaisquer esclarecimentos adicionais.

Juntam-se: 4 documentos.



GABINETE DA DIRETORA-GERAL

Exma. Sra.
Dra. Leonor Corte Real Amaral
Auditora – Coordenadora do Tribunal de Contas
Av. da República - 65
1050-159 LISBOA

V/Ref. : Email
Data V/Ref. : 23 Dez. 13

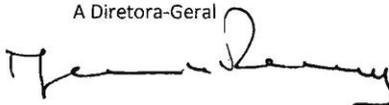
N.º Proc. : P 14128/2013
Data Emissor : 16 Jan. 14

ASSUNTO: Auditoria ao Projeto de Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU

No que respeita ao pedido formulado por esse Digníssimo Tribunal, através de correio eletrónico e sobre o assunto identificado em epígrafe, cumpre observar que, na pág.21 do relato da referida auditoria, onde se lê “Desde abril de 2010 até 30 de junho de 2013 foram realizadas 3 773 *intervencões*”, este último termo deveria ser substituído por “*fogos*”, conforme a informação referida no n/ófficio P9890/2013, de 19 de setembro (em anexo) e também de acordo com o citado na nota de rodapé 28 do mesmo relato (“a utilização do *número de fogos* reabilitados como unidade de medida traduz melhor a execução física do projeto”).

Com os melhores cumprimentos.

A Diretora-Geral



Manuela Proença

Anexo: P9890/2013, de 19 setembro.

/PQ

DGTC 17 1 14 1078



Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro da Área
Tribunal de Contas
Direcção-Geral
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 30 de janeiro de 2014

V/ Ref.: Proc. 15/2013 – AUDIT – DA – III.1

Assunto: Auditoria ao “Projeto de Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU”

Exmo. Senhor Conselheiro,

Tendo sido notificado por esse Tribunal de extrato do *Relato da Auditoria ao “Projeto de Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU”* através do vosso ofício n.º 20117 de 2013-12-26 e para, querendo, remeter comentários ao mesmo à Direcção-Geral desse Tribunal, venho informar que adiro à exposição apresentada pelo IHRU, de que tive conhecimento.

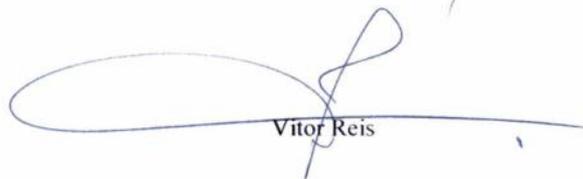
Sem prejuízo daquela adesão, não posso deixar de referir que sempre exerci, e venho exercendo, as minhas funções, enquanto Presidente do Conselho Diretivo do IHRU, com espírito de missão, no estrito propósito de melhor prosseguir os interesses e atribuições do IHRU, na plena convicção de que as opções propostas pelos serviços e tomadas, não só não padeciam de qualquer irregularidade, como eram aquelas que melhor acautelavam o interesse público.

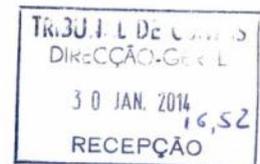
Noto também que, neste particular, tem sido desenvolvido pelo Conselho Diretivo atualmente em funções, um esforço muito significativo no sentido da implementação de todas as regras e práticas mais adequadas em matéria de formalização e execução dos contratos geradores de despesa pública para este Instituto, para o qual, naturalmente, tenho procurado, empenhadamente, dar o meu contributo pessoal.

Neste particular, cumpre-me evidenciar terem sido já implementados ou estando em implementação diversas medidas tendentes à melhor concretização das Recomendações sugeridas pelos Exmos. Auditores no Relato, como se evidencia no documento de análise elaborado pelo IHRU e junto pelo mesmo na respectiva exposição apresentada (cfr. Doc. 4, da exposição do IHRU) e na já emitida a Ordem de Serviço n.º 1/2014, consagrando as “Orientações e organização na gestão dos procedimentos de contratação pública”, também junto pelo IHRU na sua exposição (cfr. Doc. 3, da exposição do IHRU).

Com os melhores cumprimentos,

e consideração


Vitor Reis



Sede: Av. Columbano Bordalo Pinheiro, 5 - 1099-019 LISBOA
Delegação: Rua D. Manuel II, 296 - 6º - 4050-344 PORTO
E-mail: ihru@ihru.pt <http://www.portaldahabitacao.pt>

Telefone: 217 231 500 Fax: 217 260 729
Telefone: 226 079 670 Fax: 226 079 679
Pag. 1

DTTC 30 1 14 2006

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro da Área
Tribunal de Contas
Direcção-Geral
Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 30 de janeiro de 2014

V/ Ref.: Proc. 15/2013 – AUDIT – DA – III.1

Assunto: Auditoria ao “Projeto de Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU”

Exmo. Senhor Conselheiro,

Tendo sido notificado por esse Tribunal de extrato do Relato da Auditoria ao “Projeto de Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU” e para, querendo, remeter comentários ao mesmo à Direcção-Geral desse Tribunal, venho informar que adiro à exposição apresentada pelo IHRU, de que tive conhecimento.

Sem prejuízo daquela adesão, não posso deixar de referir que sempre exerci, e venho exercendo, as minhas funções, enquanto membro do Conselho Diretivo do IHRU, com espírito de missão, no estrito propósito de melhor prosseguir os interesses e atribuições do IHRU, na plena convicção de que as opções propostas pelos serviços e tomadas, não só não padeciam de qualquer irregularidade, como eram aquelas que melhor acautelavam o interesse público.

Noto também que, neste particular, tem sido desenvolvido pelo Conselho Diretivo atualmente em funções, de que faço parte, um esforço muito significativo no sentido da implementação de todas as regras e práticas mais adequadas em matéria de formalização e execução dos contratos geradores de despesa pública para este Instituto, para o qual, naturalmente, tenho procurado, empenhadamente, dar o meu contributo pessoal.



Neste particular, cumpre-me evidenciar terem sido já implementados ou estando em implementação diversas medidas tendentes à melhor concretização das Recomendações sugeridas pelos Exmos. Auditores no Relato, como se evidencia no documento de análise elaborado pelo IHRU e junto pelo mesmo na respectiva exposição apresentada (cfr. Doc. 4, da exposição do IHRU) e na já emitida a Ordem de Serviço n.º 1/2014, consagrando as “Orientações e organização na gestão dos procedimentos de contratação pública”, também junto pelo IHRU na sua exposição (cfr. Doc. 3, da exposição do IHRU).

Com os melhores cumprimentos,



Luís Maria Pereira Gonçalves

way

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro da Área
Tribunal de Contas
Direcção-Geral
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 30 de Janeiro de 2014

V/ Ref.: Proc. 15/2013 – AUDIT – DA – III.1

Assunto: Auditoria ao “Projeto de Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU”

Exmo. Senhor Conselheiro,

Tendo sido notificado por esse Tribunal de extrato do *Relato da Auditoria ao “Projeto de Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU”* e para, querendo, remeter comentários ao mesmo à Direcção-Geral desse Tribunal, venho informar que adiro à exposição apresentada pelo IHRU, de que tive conhecimento.

Sem prejuízo daquela adesão, não posso deixar de referir que sempre exerci, e venho exercendo, as m/funções, enquanto membro do Conselho Diretivo do IHRU, com espírito de missão, no estrito propósito de melhor prosseguir os interesses e atribuições do IHRU, muitas vezes com sacrifício pessoal, na plena convicção de que as opções propostas pelos serviços e tomadas, não só não padeciam de qualquer irregularidade, como eram aquelas que melhor acautelavam o interesse público.

Noto também que, neste particular, tem sido desenvolvido pelo Conselho Diretivo atualmente em funções, de que faço parte, um esforço muito significativo no sentido da implementação de todas as regras e práticas mais adequadas em matéria de formalização e execução dos contratos geradores de despesa pública para este Instituto, para o qual, naturalmente, tenho procurado, empenhadamente, dar o meu contributo pessoal.

Importa notar que, no que se refere ao Ponto 3.6.1.1.3 do Relato de Auditoria remetido por esse tribunal:

1. Os erros que determinaram o pagamento indevido das menores valias, não constam nos autos 1-A e 2-A, uma vez que o articulado desses autos traduz apenas trabalhos efetivamente realizados;
2. Esses erros decorrem de uma metodologia desadequada à fiscalização e gestão de empreitadas, praticada antes do signatária assumir o cargo de vogal do Conselho Diretivo;
3. Independentemente da não responsabilidade da signatária nos pagamentos indevidos da empreitada 03/DAGP/2010, cabe proceder-se à correção dos erros existentes nos autos da empreitada;



1/2

4. Em simultâneo com os erros que prejudicam o IHRU, existem outros que prejudicam o adjudicatário, uma vez que houve trabalhos contratuais executados e não medidos;
5. Para efeitos de acerto dos trabalhos efetivamente devidos na empreitada e após receção do relato da auditoria do TdC, foi promovida a elaboração de um auto retificativo, do qual resulta um valor a favor do IHRU de 1.497,98€+IVA;
6. O adjudicatário, procedeu à devolução da verba, conforme cópia da NC constante do contraditório do IHRU.

Face ao exposto, vem a signatária solicitar a esse meritíssimo Tribunal a reanálise das conclusões do relato com base nos comentários expostos e ainda no contraditório que o IHRU venha a apresentar, e em todo o caso, a relevação da responsabilidade financeira sancionatória, face à evidente ausência de dolo, uma vez que no essencial se verifica o seguinte:

- a) Os autos que suscitaram o pagamento de menores valias, não tiveram qualquer intervenção da minha parte, por terem sido elaborados em 2011, ou seja, muito tempo antes da signatária assumir o cargo de vogal Conselho Diretivo;
- b) Foi entretanto efetuado um auto retificativo, que corrige os erros de medição que prejudicam o IHRU e também que desfavoreciam o adjudicatário;
- c) Desse auto retificativo foi apurado um valor global a favor do IHRU no valor de 1.497,98€+IVA, que a empresa Udra já liquidou, que anula qualquer prejuízo financeiro para o IHRU decorrente desta situação.

Cumpre-me ainda evidenciar terem sido já implementados ou estarem em implementação diversas medidas tendentes à melhor concretização das Recomendações sugeridas pelos Exmos. Auditores no Relato, como se evidencia no documento de análise elaborado pelo IHRU e junto pelo mesmo na respetiva exposição apresentada (cfr. Doc. 4, da exposição do IHRU) e na já emitida a Ordem de Serviço n.º 1/2014, consagrando as "Orientações e organização na gestão dos procedimentos de contratação pública", também junto pelo IHRU na sua exposição (cfr. Doc. 3, da exposição do IHRU).

Com os melhores cumprimentos,



Marta Arruda Moreira

António José Mendes Baptista
R. Guiomar Torresão, 8 -3º Dtº
1500-341 Lisboa

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Lisboa, 30 de Janeiro de 2014

Assunto: Auditoria ao Projecto de Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU
V. Ref. **Proc. N.º 15/13 –Audit, DA III.1**

Em resposta ao V. ofício n.º 20100, com a referência *Proc. N.º 15/13-Audit DA III.1*, datado de 26 de Dezembro de 2013, notificando-me do extracto do *Relato da Auditoria ao “Projeto de Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU”* e para, querendo, remeter comentários ao mesmo à Direcção-Geral desse Tribunal, venho informar que adiro à exposição apresentada pelo IHRU, de que tive conhecimento.

Sem prejuízo daquela adesão, junto em complemento os meus comentários pessoais aos factos que me são imputados no extracto do Relato da Auditoria que me foi enviado, com o propósito de reafirmar que procurei exercer as minhas funções, enquanto Presidente do Conselho Diretivo do IHRU, no sentido de prosseguir os interesses e as atribuições do Instituto e na plena convicção de que as opções tomadas não só não padeciam de qualquer irregularidade como eram aquelas que melhor acautelavam o interesse público.

Solicito, assim, a esse douto Tribunal que considere a alteração da qualificação que foi atribuída aos factos que me são imputados ou que, caso entenda que os mesmos são passíveis de censura, se digne relevar as infrações que vierem a ser como tal consideradas.

Com os melhores cumprimentos,



António José Mendes Baptista

DETC 30 1 14 1987



António José Mendes Baptista
R. Guiomar Torresão, 8 -3º Dtº
1500-341 Lisboa



Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 30 de Janeiro de 2014

Assunto: Auditoria ao Projecto de Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU
V. Ref: Proc. Nº 15/13 –Audit, DA III.1

António José Mendes Baptista, citado no âmbito do Processo n.º 15/2013-Auditoria ao Projeto de Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU, através do Ofício 26 DEZ 2013 20100 e V/Refª Proc. Nº 15/13 –Audit, DA III.1, vem, por este meio, apresentar os seus comentários aos assuntos nele referidos relativamente aos quais lhe são imputadas eventuais infracções, solicitando, com base no exposto e no que o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana irá apresentar, a reanálise da qualificação que lhes foi atribuída ou, se for o caso, a relevação da responsabilidade financeira sancionatória:

I. Considerações prévias

- 1.** Exerci o cargo de Presidente do Conselho Directivo do IHRU entre 5 de Julho de 2010 e 14 de Fevereiro de 2012. No exercício desse cargo, à semelhança do que aconteceu no exercício das demais funções públicas, actuei sempre na convicção de que os actos que pratiquei e as orientações do Conselho Directivo a que presidi correspondiam ao respeito pela Lei e à melhor prossecução do interesse público.
- 2.** Quando assumi o cargo e correspondendo às orientações da Tutela, a reabilitação do parque habitacional do IHRU, apresentava-se como uma elevada prioridade. Com efeito, o parque habitacional que se mantinha na propriedade do Estado, constituído por mais de 12.000 habitações, há muito sofria os efeitos do abandono a que havia sido votado durante longos anos, com três efeitos insustentáveis e inadmissíveis: primeiro, inquilinos do Estado em situações habitacionais absolutamente degradadas; segundo, património público em risco, por não serem feitos as obras de conservação e reabilitação; terceiro, injustiças graves nas rendas praticadas, porque o abandono em termos de conservação se associava a grave desactualização das rendas pagas sem correspondência com a evolução dos rendimentos familiares como resultava da Lei.
- 3.** Foi a consciência desta situação que levou a que o IHRU fosse autorizado a contratar junto do BEI uma linha de crédito no montante de 55 milhões de euros para reabilitação do

seu parque habitacional, contrato celebrado em 2007 e com prazo de utilização até final de 2012. O montante desse empréstimo seria reembolsado pelas receitas resultantes da actualização das rendas, de acordo com a Lei (*renda apoiada*), o que começou a ser feito no período em que presidi ao CD do IHRU em dois bairros que haviam beneficiado de obras de reabilitação.

O aproveitamento integral das condições altamente vantajosas do empréstimo do BEI ganhou ainda mais justificação face às dificuldades de financiamento que o Estado passou a enfrentar.

4. Porque estava em causa uma necessidade social evidente, porque importava preservar os investimentos públicos anteriores fazendo as obras de reabilitação necessárias e porque estava em causa um prazo muito curto de utilização do empréstimo do BEI (até 2010 apenas uma parte diminuta havia sido utilizada), a execução do projecto de reabilitação do parque habitacional do IHRU tinha uma urgência que, em minha opinião, não pode ser questionada.

5. Mas essa urgência não foi, nem poderia ter sido, motivo para um menor cuidado no cumprimento da Lei e as decisões tomadas nessa matéria foram-no sempre na convicção de que as mesmas respeitavam os normativos legais.

Sem prejuízo de poder admitir que possam ter ocorrido falhas e deficiências nalguns procedimentos, dado o número e complexidade dos processos e os reduzidos meios humanos de que o IHRU dispunha, para as quais peço a compreensão desse douto Tribunal.

II. Coordenação de segurança em obra nas empreitadas de reabilitação do Bairro das Amendoeiras – Chelas (pontos 3.6.1.1.2 e quadro 14 do Anexo I do Relato)

6. De acordo com o Relato *“em duas aquisições de serviços para coordenação de segurança em obra observou-se que as prestações de serviços tiveram início anteriormente à emissão do parecer prévio e à adjudicação, em violação do disposto no n.º 1 do artigo 3º das Portarias 371-A/2010, de 23 de junho, e 4-A/2011, de 3 de janeiro (cfr. Ponto 3.6.1.1.2).”*

7. Não contestando os factos referidos no Relato da Auditoria, seja-me permitido sublinhar que não se trata de duas aquisições de serviços autónomos mas de serviços complementares e legalmente necessários para a execução de empreitadas de obras que haviam sido objecto de procedimento concursal.

Como é referido no Relato, estavam em causa a coordenação da segurança em obra nas empreitadas n.ºs 3/DAGP/2010 e 4/DAGP/2010, no caso do ajuste directo nº 26/DAGP-DGRP/2011, e nas empreitadas n.ºs 6/DAGP/2010 e 7/DAGP/2010, no caso do ajuste directo nº 27/DAGP_DAGRP/2011.

8. Às razões de urgência geral acima referidas, no caso destas empreitadas juntavam-se os compromissos contratualmente assumidos com os moradores na sequência do conturbado processo anterior envolvendo este património habitacional.

As empreitadas há muito que deveriam ter sido iniciadas, embora a responsabilidade do atraso não possa ser integralmente atribuído ao IHRU. Esse atraso teve, entre outras,

causas relacionadas com as negociações com as Comissões de Moradores e com os moradores proprietários ou que haviam já celebrado, com o IHRU, contratos-promessa de compra e venda.

9. As empreitadas em causa foram todas submetidas ao Tribunal de Contas para efeitos de concessão de Visto dos respetivos contratos, vistos que foram concedidos.

10. A referência a este enquadramento visa apenas demonstrar que o interesse público aconselhava a não protelar mais o início das empreitadas, na medida em que, salvo melhor opinião, mantenho a convicção de que não se deverá concluir que as prestações de serviço em causa tiveram início antes da emissão do parecer prévio e da adjudicação, em violação do n.º 1 do artigo 3º das Portarias n.ºs 371-A/2010 e 4-A/2011, pelas razões a seguir invocadas.

11. Com efeito, o pedido de parecer prévio foi regulamentado pela Portaria nº 371-A/2010, que entrou em vigor em 24 de junho de 2010, data a partir da qual os serviços passaram a ter que solicitar a emissão deste parecer. Sendo um procedimento novo, existiam na altura fundadas dúvidas sobre se o referido parecer prévio se aplicava a estes procedimentos de contratação. A letra da Portaria 371-A/2010 e a lei para que remetia (Lei nº 12-A/2008) permitia a leitura de que a mesma só se aplicaria a contratos de tarefa e avença cujo objecto fosse uma consultoria técnica, o que não parece ser o caso dos serviços de coordenação de segurança em obra. O bem fundado destas dúvidas pode encontrar-se na clarificação feita pela Portaria 4-A/2011, onde deixa de haver dúvidas de que são abrangidos todos os contratos de aquisição de serviços.

No entanto e à cautela, o IHRU decidiu solicitar a emissão do referido parecer prévio, neste caso e nas demais aquisições de serviços.

12. Apesar de, do lado do Ministério das Finanças, ter sido anunciado que a emissão do parecer prévio seria um processo célere, foi o seguinte o calendário dos procedimentos de obtenção dos referidos pareceres prévios:

a) ajuste directo 26/DGAP-DGPR/2011

- Pedido de declaração de confirmação de cabimento orçamental à DGO, em 12 de Novembro de 2010;
- Emissão da declaração de cabimento orçamental pela DGO em 22 de Novembro de 2010.
- Pedido de parecer prévio ao SEAP, em 25 de Novembro de 2010
- O parecer prévio não foi emitido em 2010 e teve de ser reformulado em 2011, com nova declaração de cabimentação orçamental obtida em 26 de Janeiro de 2011
- Reposição do pedido do parecer prévio em 28 de Janeiro de 2011. O IHRU é questionado em 31.01.2011 sobre a aplicação da redução remuneratória em 10%.
- Reformulação do pedido de parecer prévio em 3 de Fevereiro de 2011 para incorporar aquela redução remuneratória, embora considerando o IHRU que a exigência da mesma não se aplicava dado que não havia qualquer contrato anterior.
- Emissão do parecer prévio favorável em 18 de Fevereiro de 2012.

a) ajuste directo 27/DGAP-DGPR/2011

- Pedido de declaração de confirmação de cabimento orçamental à DGO, em 12 de Novembro de 2010;
- Emissão da declaração de cabimento orçamental pela DGO em 23 de Novembro de 2012.
- Pedido de parecer prévio ao SEAP, em 9 de Dezembro de 2010
- O parecer prévio não foi emitido em 2010 e teve de ser reformulado em 2011, com nova declaração de cabimentação orçamental obtida em 26 de Janeiro de 2011
- Reposição do pedido do parecer prévio em 28 de Janeiro de 2011. O IHRU é questionado em 31.1.2011 sobre a aplicação da redução remuneratória em 10%.
- Reformulação do pedido de parecer prévio em 3 de Fevereiro de 2011 para incorporar aquela redução remuneratória, embora considerando o IHRU que a exigência da mesma não se aplicava por não haver qualquer contrato anterior.
- Emissão do parecer prévio favorável em 18 de Fevereiro de 2012.

13. Era o próprio processo de instrução do pedido de emissão do parecer prévio que impunha um prévio diálogo com as empresas a contratar, desde logo pela necessidade de solicitar à DGO a declaração de cabimentação orçamental por valores exactos (a declaração da DGO era emitida com a condição de “não podendo o organismo descabimentar este montante para outro fim”), sendo que esta negociação não deve ser considerada ilegal nem ser vista como assumpção de compromissos e, muito menos, como execução do contrato.

14. Foi a necessidade de não atrasar mais as obras e no quadro do referido diálogo que as empresas a contratar concordaram em indicar o nome dos técnicos coordenadores de segurança em obra e a validação dos Planos de Segurança e Saúde, indispensável a que fosse dado início à montagem dos estaleiros das empreitadas de acordo com o artigo 13º do Decreto-Lei n.º 273/2003 .

Em nenhum dos casos esteve em causa a realização de trabalho efectivo, mas apenas a indicação do nome dos técnicos e a declaração de concordância com o Plano de Segurança e Saúde cuja elaboração é da responsabilidade do dono da obra e do empreiteiro.

Foi deixado claro que tais actos não conferiam às empresas qualquer direito de contratação e caso esta não viesse a ocorrer, a empresa não teria quaisquer direitos relativamente ao IHRU nem seria paga por tal disponibilização.

15. A adjudicação dos contratos só ocorre depois de obtido o parecer prévio favorável e a execução da obra das empreitadas, para além da montagem do estaleiro, só ocorre efectivamente depois da contratação destas prestações de serviços.

Acresce que não foram feitos quaisquer pagamentos antes da contratação.

Como se deduz do Relato da Auditoria, a execução do contrato só aconteceu efectivamente após a adjudicação, na medida em que, tendo sido celebrados por oito meses, eles só vêm a ser objecto de contratação adicional, face à prorrogação do prazo das empreitadas, aprovada por despachos do vogal do CD em 10/5/2012.

16. Entendo que não houve da parte do IHRU e reafirmo não ter havido da minha parte qualquer intenção de não cumprir a Lei. Pelo contrário, houve apenas a intenção de defender o interesse público e minimizar o atraso na execução da empreitada, esse sim podendo ter impactes financeiros, nomeadamente em matéria de revisão de preços. E havia a convicção de que se estava a actuar dentro das disposições legais, sem estar a incumprir qualquer norma ou legislação.

Acresce que não resultou qualquer prejuízo para o IHRU ou para o Estado, pelo contrário preveniram-se prejuízos potenciais que poderiam advir de um maior atraso na empreitada.

17. Solicito, assim, a esse douto Tribunal que considere não ter havido violação da alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, pois não existiu da minha parte, e entendo também não ter existido da parte dos demais visados, a prática de actos ou intenção de *“violação das normas sobre ... a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromisso”*.

No entanto, caso a minha intervenção neste processo seja considerada censurável, apelo desde já a que me seja relevada a responsabilidade por infracção financeira, por considerar estarem preenchidos todos os pressupostos das alíneas a), b) e c) do n.º 8 do artigo 65º da Lei n.º 98/97.

III. Empreitada nº 1/DP/2009: Reabilitação do Bairro de Nossa Senhora da Conceição, Guimarães - Preterição do procedimento pré-contratual legalmente exigido (pontos 3.6.1.3.3 e quadro 17 do Anexo I do Relato)

18. O Relato da Auditoria considera que, na sequência da aprovação das alterações dos trabalhos contratados no âmbito da empreitada nº 1/DP/2009, *«para os trabalhos de “tratamento das coberturas” e “rede de gás” que constituem obra nova, no valor de € 279.663,77, o IHRU não procedeu à abertura de procedimento pré-contratual, conforme determina o nº 5 do artigo 370º do CCP, ou seja, de concurso público, neste caso, nos termos da alínea b) do artigo 19º do CCP»* (quadro 17).

19. Com o devido respeito, que é muito, não posso concordar com esta conclusão pelas seguintes razões:

- a) não se tratar de obra nova, mas de solução técnica diferente e mais vantajosa para trabalhos fundamentais no âmbito da empreitada
- b) não poderem ser separáveis sem grave prejuízo para o interesse público
- c) cumprirem as condições previstas no nº 2 do artigo 370º do CCP

20. No caso desta empreitada todos os actos relativos à formação do contrato foram anteriores ao início das minhas funções como Presidente do Conselho Directivo do IHRU.

Certamente pelo carácter urgente destas obras - havendo informações técnicas anteriores que apontavam para risco de segurança das pessoas - a empreitada havia sido posta a concurso em 2009 com base num projecto de 2006, o que, conforme também parece ser referido na página 21 do Relato, poderia envolver riscos de desactualização. O contrato foi celebrado em 2010, com a empresa Mesquita, Construções, que, entretanto, entrou em

processo de insolvência. Em 7 de maio de 2010, foi efetuada a transmissão da posição contratual para o segundo classificado - Lúcio da Silva Azevedo & Filhos, S.A.

A consignação da obra a esta empresa teve lugar em 27 de setembro de 2010.

No decurso dos trabalhos e por proposta do novo empreiteiro, verificou-se a existência de uma solução técnica mais vantajosa para tratamento das coberturas e a necessidade de um tratamento específico da rede de gás para não prejudicar a eficácia do revestimento térmico das fachadas.

21. As obras previstas para a cobertura (plana com recolha das águas pluviais pelo interior do edifício) visavam garantir a sua estanquicidade e traduziam-se, no contrato inicial, em trabalhos que implicavam remover as telas e a “camada de forma” até à laje, e sua posterior reposição, e a alterar a inclinação das pendentes para o exterior.

A solução alternativa passava pela criação de uma cobertura de “duas águas” com cobertura metálica inclinada, drenando para as periferias, com painéis isolantes “sandwich” e com isolamento térmico aplicado sobre a primitiva cobertura plana. Esta solução foi validada como mais vantajosa pelos técnicos e pelo autor do projecto, porquanto:

- a) Evitava a demolição necessária na solução original e a consequente produção de resíduos e os inconvenientes para os moradores, dado que os fogos continuaram sempre habitados;
- b) Aumentava a durabilidade da cobertura, reduzia a possibilidade de anomalias futuras e os custos de eventuais reparações;
- c) Melhorava o isolamento térmico e a eficiência energética dos edifícios.

Não se tratou de uma obra separável do objecto do contrato, dado que o que o empreiteiro tinha que realizar era uma reformulação da cobertura que resolvesse as patologias existentes.

22. No que respeita à “rede de gás”, a informação que se possuía era a de se verificava a existência de uma rede constituída por um conjunto de colunas montante, “em árvore” nas paredes exteriores dos edifícios, servindo apenas os moradores que tinham contratos de fornecimento de gás.

A manter-se, esta rede iria interromper o isolamento térmico e a camada de protecção estanque e tornava necessária a construção de uma calha técnica acessível e ventilada, de acordo com os regulamentos, e que garantisse que poderia servir todos os inquilinos. Solução que, como se disse, se revelava inconveniente porque iria criar descontinuidade do isolamento térmico e consequentes pontos de fragilização das fachadas.

A solução adoptada permitiu a modernização de toda a rede de gás, tornando-a mais eficiente e mais segura e melhorou a eficiência e durabilidade do revestimento das fachadas.

23. Todos os intervenientes, técnicos envolvidos e autor do projecto, foram unânimes em defender as vantagens das novas soluções. Não podia o Conselho Directivo deixar de seguir aquilo que era o melhor interesse do IHRU e dos inquilinos, sobretudo quando estas soluções não encareciam o valor global da empreitada e se entendia respeitarem os normativos legais.

24. O Conselho Directivo do IHRU entendeu que estavam reunidos todos os pressupostos referidos no n.º 2 do artigo 370º do CCP e aprovou a alteração dos trabalhos.

Com efeito, para ser necessário recorrer à abertura de novo procedimento, ao abrigo do n.º 5 do artigo 370º do CCP, seria necessário que não se verificassem as condições previstas no n.º 2 do mesmo artigo.

Ora a empreitada tinha sido antecedida de concurso público (com contrato visado pelo Tribunal de Contas), englobando-se na previsão da linha b) do n.º 2 do referido artigo, e os valores em causa respeitam os limites das alíneas c) e d). Note-se que o valor global da empreitada não sofria alteração.

Pelo exposto, a não abertura de novo procedimento não parece merecer sanção por não se verificarem os pressupostos do artigo 370º, n.º 5 do CCP.

25. Acresce que a abertura desse procedimento poderia prejudicar efectivamente os interesses públicos, em particular os do IHRU, na medida em que poderia conduzir à paragem da obra com graves prejuízos para os moradores e, eventualmente, ao pagamento ao empreiteiro de valores indemnizatórios, teria impacte na revisão de preços e implicava diluição de responsabilidades pelo facto de poderem coexistir 2 ou mais empreiteiros na obra, previsivelmente traduzir-se-iam em custos acrescidos e havia o risco de não poderem ser executadas no tempo útil para recorrerem ao financiamento contratado com o BEI.

26. Pelo exposto, entendo que as pessoas indicadas no Relato da Auditoria actuaram com a convicção, que da minha parte se mantém, de estarem a respeitar o quadro legal existente, e com a preocupação de defender o interesse público e do IHRU.

Também não resultou qualquer prejuízo para o Estado, dado que a obra foi realizada com melhores soluções técnicas pelo valor contratado inicialmente, com melhorias reconhecidas relativamente a um projecto que já se encontrava desatualizado e impôs alterações para se concretizar o objecto da obra.

27. Solicito, assim, a esse Ex.mo Tribunal que, também aqui, considere que não houve violação da alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da Lei n.º 98/97. Não existiu da minha parte, e entendo também não ter existido da parte dos demais visados, a prática de actos ou intenção de *“violação das normas sobre ... a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromisso”*.

No entanto, caso a minha intervenção neste processo seja considerado censurável, de novo apelo a que me seja relevada a responsabilidade por infracção financeira, por considerar estarem preenchidos todos os pressupostos das alíneas a), b) e c) do n.º 8 do artigo 65º da Lei n.º 98/97.

III. PUBLICITAÇÃO DO ANÚNCIO DE PRÉ-INFORMAÇÃO (ponto 3.6.4 e quadro 19 do Anexo I)

28. Refere o Relato da Auditoria que *«No que respeita à obrigação de publicitação do anúncio de pré-informação verificou-se que o IHRU não deu cumprimento às recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas em auditorias anteriores não tendo*

procedido à referida publicitação relativamente aos contratos de prestação de serviços celebrados nos anos de 2010 a 2012, verificando-se assim o não acatamento reiterado e injustificado das referidas recomendações, bem como o incumprimento do n.º 1 do artigo 34.º do CCP (cfr. Ponto 3.6.)».

29. A confirmar-se que havia a obrigação de publicitação mesmo quando os valores contratuais unitários não atingiam os limites de referência, só me resta lamentar a deficiente interpretação dos preceitos legais e reafirmar que nunca esteve em causa, nem poderia estar pelo respeito que me merece esse Ex.mo Tribunal, o desrespeito deliberado por uma recomendação Tribunal de Contas.

De facto, a interpretação do disposto no n.º 1 do artigo 34.º feita pelo IHRU era aquela que já é reproduzida no Relato da Auditoria. Como aí é relatado, o IHRU procurou esclarecer a sua obrigação, tendo obtido uma resposta que parecia confirmar que a obrigação de publicitação tinha por referência os valores unitários dos contratos.

30. Neste ponto, remeto para os esclarecimentos do IHRU já constantes do Relato da Auditoria e para os que irá apresentar e apelo a que me seja relevada a eventual responsabilidade financeira por eventual infracção de que não tinha consciência dados os resultados das diligências do IHRU para clarificar a obrigatoriedade desta publicitação.

Os dados atrás referidos correspondem à melhor informação que consegui obter, tendo em conta que já não tenho qualquer ligação funcional ao IHRU, relativamente aos referidos procedimentos em concreto. Os comprovativos encontrar-se-ão já, eventualmente, no processo ou poderão ser, certamente, fornecidos pelo IHRU.

Adicionalmente, adiro aos esclarecimentos do IHRU, ou aos que qualquer outro dos visados venha a dar na parte em que me possa ser favorável.

Solicito a esse Ex.mo Tribunal que, dados os comentários atrás expostos, considere a alteração da qualificação atribuída aos factos que me são imputados no Relatório da Auditoria.

Mesmo que se considere que me é imputável algum facto censurável, sempre esse Venerando Tribunal poderá relevar a respectiva responsabilidade, nos termos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, pois os elementos de dolo estão, como penso ter demonstrado, totalmente ausentes dos actos praticados e em nenhum caso houve prejuízo para o interesse público.

Lisboa, em 30 de janeiro de 2014


António José Mendes Baptista

Hernâni Machado Duarte
Av. Bombeiros Voluntários de Algés, 71-2.º-Dt.
1495-027 ALGÉS

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Assunto: Auditoria ao Projecto de Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU
V. Ref: **Proc. Nº 15/13 –Audit, DA III.1**

Hernâni Machado Duarte, citado no âmbito do Processo n.º 15/2013-Auditoria ao Projeto de Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU, através do Ofício 26 DEZ 2013 20103 e V/Refª Proc. Nº 15/13 –Audit, DA III.1, vem, por este meio, apresentar os comentários abaixo expendidos relativamente aos assuntos nele referidos em que lhe são imputadas eventuais infracções, solicitando, com base no exposto e nos contraditórios que o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana e demais citados venham a expor, aos quais declaro desde já aderir, a reanálise da qualificação que lhes foi atribuída ou, se for o caso, a relevação da responsabilidade financeira sancionatória:

1. Exerci o cargo de Vogal do Conselho Directivo do IHRU no período que mediou entre 5 de março de 2009 e 14 de Fevereiro de 2012, na sequência de nomeação, conforme consta no Despacho n.º 9613/2009, de 30 de Março de 2009, publicado no DR 2.ª série, n.º 68, de 7 de Abril de 2009.
2. Antes do exercício deste cargo tive responsabilidades como dirigente superior de 1.º grau em várias organizações do setor público, em Portugal e Macau, por cerca de 20 anos.
3. Presentemente encontro-me na situação de aposentado mas, originalmente, fui inspetor de finanças da Inspeção Geral de Finanças, onde me foi inculcida a abordagem da gestão pública atendendo aos critérios de "economia, eficiência e eficácia".
4. No exercício dos variados cargos dirigentes que fui tendo ao longo da minha vida como funcionário público, sempre procurei defender o interesse legítimo das

Página 1 de 2



organizações onde trabalhava, o que equivale a dizer que sempre pugnei pela defesa do interesse público, conforme, aliás me competia fazer, com respeito pela legalidade que a cada caso cabia.

5. Esse meu comportamento poderá ser testemunhado por todos com que tive o privilégio de trabalhar, designadamente, pelos meus ex-colegas nos órgãos colegiais que integrei e até mesmo pelos trabalhadores das respetivas organizações públicas, mormente, os que desempenhavam funções nas áreas que integravam os pelouros que me estavam atribuídos.
6. Tudo isto para afirmar que a minha atuação nos processos agora sob escrutínio dos Tribunal de Contas foi enquadrada pelos parâmetros acima referidos, sendo minha firme convicção de que dela não resultou qualquer prejuízo para o erário público e da mesma se pode inferir a defesa intransigente do interesse patrimonial do IHRU.
7. Também dessa atuação não resultou qualquer vantagem ou benefício pessoal, ainda que indireto.
8. Admitindo que a prática na condução dos processos administrativos pudesse ter conduzido à existência de algumas irregularidades, elas nunca resultaram de vontade deliberada por parte dos respetivos intervenientes em infringir a legislação em vigor e, muito menos, tendo por intuito o prejuízo do erário público ou a obtenção de qualquer vantagem pessoal.
9. A minha atuação no âmbito dos processos administrativos em causa, enquanto Vogal do Conselho Diretivo, caracterizou-se por concordar com as soluções que os técnicos e dirigentes do IHRU propuseram a este órgão dirigente, após aturado estudo e análise, em matéria que, manifestamente, não é do meu inteiro domínio (empreitadas de obras públicas).
10. Por todas estas considerações ousou solicitar ao Venerando Tribunal de Contas que, caso, mesmo assim, encontre censura na minha intervenção nos processos sob escrutínio, me seja relevada eventual responsabilidade por infração financeira.

Lisboa, em 30 de janeiro de 2014


Hernâni Machado Duarte

DTTC 31 1*14 2050

Página 2 de 2

Maria Carminda de Figueiredo Ramos Caria
Rua Adelino Amaro da Costa, n.º 1-6º Dtº
2720-002 Amadora

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Lisboa, 30 de Janeiro de 2014

Assunto: Processo Nº 15/2013 – AUDIT / Auditoria ao “*Projeto de reabilitação do Parque Habitacional do IHRU*”

Em resposta ao V. ofício n.º 20109, com a referência Proc. N.º 15/13-Audit DA 111.1, datado de 26 de Dezembro de 2013 e face ao extrato do Relato de Auditoria enviado a coberto do mesmo, venho apresentar os meus comentários e contraditório relativamente aos assuntos nele referidos, esperando que, sendo o Relato composto por observações e conclusões ainda provisórias, possa repor a verdade de alguns factos e justificar a verificação de outros, alterando a qualificação que lhe foi atribuída ou relevando as infrações que vierem a ser como tal consideradas.

O documento em anexo foi elaborado com base nos documentos que foi possível consultar no IHRU, disponibilizados pelos atuais responsáveis dos processos em causa.

Com os melhores cumprimentos,



Maria Carminda Caria

BGTC 31 1 14 2046

**RESPOSTA À NOTIFICAÇÃO FEITA AO ABRIGO DO ARTº 13º DA LEI N.º
98/97, DE 26 DE AGOSTO, AO RELATO DA AUDITORIA TRIBUNAL DE
CONTAS AO PROJETO DE REABILITAÇÃO DO PARQUE HABITACIONAL
DO IHRU**

PROCESSO N.º 15/13 – AUDIT

Ao abrigo do princípio do contraditório previsto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto e na qualidade de ex-Vogal do Conselho Directivo do Instituto da Habitação e da Reabilitação, cargo que exerci no período compreendido entre 05 de julho de 2010 e 12 de fevereiro de 2012, dentro do prazo concedido para o efeito, venho dizer o seguinte sobre o extrato do Relato anexo ao ofício n.º 20109, datado de 26 de dezembro de 2013 e relativamente às infrações que me são imputadas:

1. INTRODUÇÃO

O meu mandato como Vogal do Conselho Directivo do IHRU decorreu entre 05 de julho de 2010 e 14 de fevereiro de 2012, tendo no exercício dessas funções, e nas demais funções públicas, como técnica superior ou dirigente intermédio, orientado a minha atuação pela defesa do interesse público no respeito pelo princípio da legalidade, basilar à atividade da Administração Pública.

Como Vogal do Conselho Directivo, procurei actuar, sempre, de forma a defender os interesses do IHRU e a prosseguir as suas competências e atribuições, sem dissociar o que entendia ser uma boa gestão do enquadramento legal existente e aplicável.

Na altura em que assumi funções o IHRU atravessava uma fase complexa e exigente da sua vida, que se manteve durante todo o mandato, marcado com alterações várias a nível de prioridades e mesmo de Tutela.

O parque habitacional do IHRU, composto por cerca de 13 mil frações, maioritariamente habitacionais, distribuídas por 136 bairros localizados de Norte a Sul do País, encontrava-se extremamente degradado, a precisar urgentemente de obras e que consumia enormes recursos, humanos e materiais, a saber:

- a degradação do parque habitacional implicava constantes pequenas obras com a inerente despesa associada e a necessidade de alocar recursos humanos;
- a maioria das rendas encontrava-se desatualizada, o que originava uma cobrança de receitas inferior ao que poderia e deveria acontecer;
- muitas frações encontravam-se ocupadas ilegalmente, em alguns casos, há vários anos, bem como existia um elevado número de situações de não pagamento de renda, em crescendo nos últimos anos, sendo urgente por cobro a tais situações;

4-

- necessidade de implementar obras de grande conservação, por orientação da Tutela, ao abrigo de verbas de um empréstimo contratado com o BEI, empréstimo que só podia ser usado para tal fim até 2012;
- existência de várias obras a decorrer ao mesmo tempo, quer obras de pequena e média dimensão quer de grande dimensão;
- falta de recursos humanos.

Em termos de recursos humanos não é demais salientar que na Direção de Arrendamento e Gestão do Património, quando assumi funções, existiam 44 pessoas, das quais 11 ligadas, essencialmente, ao projeto Porta 65, 16 à Gestão do Património (avaliação de pedidos de atribuição de casas, avaliação de condições de agregados familiares, atribuições de casas, definição e fixação de rendas, gestão do património, etc.) e 17 pessoas na área de Projetos e Obras/Reabilitação do Património.

A título exemplificativo refira-se que, destas 17 pessoas, apenas 3 tinham funções de fiscais das obras do IHRU.

Foi neste enquadramento que exerci funções, o que associado a uma dificuldade acrescida de financiamento do IHRU, logo no ano de 2011, incluindo diminuição de verbas, que tornou o exercício do cargo particularmente exigente.

No entanto, como referi, a exigência do cargo não implicou uma diminuição do respeito pela legalidade das decisões e actos praticados, tendo tido na altura, e continuando a ter, a convicção de que atuei dentro da legalidade e na defesa do interesse do IHRU e do serviço público, admitindo, no entanto, que possam ter existido lacunas, falhas, ou mesmo erros, ainda que não deliberados, ou sequer praticados com a consciência da existência da falha ou do erro.

Por outro lado, mantenho a convicção de que das minhas ações e dos actos que pratiquei, não resultou qualquer prejuízo financeiro para o IHRU.

É para este contexto que, respeitosamente, começo por pedir a benevolente atenção na análise da presente resposta ao Relato e nos demais actos que venham a ser praticados posteriormente.

2. 3.6.1.1.2 - COORDENAÇÃO DE SEGURANÇA EM OBRA NAS EMPREITADAS DE REABILITAÇÃO DO BAIRRO DAS AMENDOEIRAS-CHELAS (Quadro 14 do Anexo I)

De acordo com o Relato *“em duas aquisições de serviços para coordenação de segurança em obra observou-se que as prestações de serviços tiveram início anteriormente à emissão do parecer prévio e à adjudicação, em violação do disposto no n.º 1 do artigo 3º das Portarias 371-A/2010, de 23 de junho, e 4-A/2011, de 3 de janeiro (cfr. Ponto 3.6.1.1.2).”*

As duas aquisições de serviço que estão qui em causa, não podem ser vistas isoladamente, sem ter em conta as empreitadas com que estavam relacionadas, apesar de se tratar de procedimentos diferentes. Desde logo porque só houve necessidade de se contratar o serviço de coordenação de segurança em obra porque existia ou iria existir uma obra a executar, na sequência de um procedimento concursal de empreitada.

Assim, a prestação de serviços de coordenação de segurança em obra referente ao procedimento de contratação por ajuste direto n.º 26/DAGP-DGRP/2011 destinava-se ao acompanhamento da execução dos trabalhos das empreitadas n.ºs 3/DAGP/2010 e 4/DAGP /2010, em prédios do IHRU em Lisboa, no Bairro das Amendoeiras/Chelas.

Já a prestação de serviços de coordenação de segurança em obra do procedimento n.º 27/DAGP-DGRP/2011, destinava-se ao acompanhamento das obras das empreitadas n.ºs 6/DAGP/2010 e n.º 10/DAGP/2010, também no Bairro das Amendoeiras/Chelas.

Será de salientar que estas empreitadas seriam financiadas, em parte, por verbas resultantes do empréstimo contraído junto do BEI, o que só por si criava alguma pressão temporal, já que havia prazos relacionados com a disponibilização destas verbas que não poderiam ser ultrapassados. Na altura, estas verbas oriundas do empréstimo só poderiam ser utilizadas até ao final do ano de 2012.

E o que é certo é que qualquer destas empreitadas já deveriam ter sido iniciadas há mais tempo, o que, por diversas razões, muitas estranhas ao próprio IHRU, não tinha sido possível.

A título de exemplo refira-se que algumas razões que levaram ao atraso de todo o processo assentavam em questões relativas a negociações com as Comissões de Moradores que representavam proprietários de andares, incluídos nos prédios alvo da reabilitação, outros moradores com quem haviam sido celebrados contratos-promessa de compra e venda dos respetivos andares – ou seja o IHRU não era proprietário único dos espaços a intervencionar – passando por questões relacionadas com a especificidade de uma obra de reabilitação a executar com o mínimo de impacto na vida do dia-a-dia das pessoas que continuavam a habitar os prédios, passando por algumas situações de ocupações ilegais de andares e espaços que era necessário desocupar e que, em muitos casos os Tribunais não davam resposta atempada.

A todas estas questões o Conselho Diretivo tinha de atender e considerar nas decisões que tinha de tomar, amiúde, relacionadas com “as obras do Bairro das Amendoeiras” e a necessidade, no interesse do IHRU e no interesse público, de as mesmas serem realizadas, respeitando as regras, conciliando os interesses em presença, da melhor forma e em tempo útil.

Além disso, encontravam-se a decorrer, em simultâneo, diversos processos de reabilitação em diferentes pontos do país, envolvendo muitos milhares de euros, numa tentativa de resolver um grande e delicado problema, que se traduzia no degradado estado do parque habitacional do IHRU, prédios que há mais de vinte anos não eram

42

intervencionados, e que haviam chegado a um estado de conservação que punham em causa a segurança dos habitantes e dos próprios prédios e, em alguns casos, do público em geral, ocorrendo vários incidentes de desprendimento e queda para a via pública de peças de alvenaria e betão.

Por outro lado, este esforço de realizar as obras de grande conservação do parque habitacional do IHRU estava a ser desenvolvido pela “casa” a par de todo o trabalho de gestão do dia-a-dia, de todo o parque habitacional do IHRU, milhares de fogos distribuídos por todo o país, em cerca de 60 concelhos, sem que tivesse havido qualquer reforço de meios humanos, antes pelo contrário, já que as saídas não eram compensadas por novas entradas.

Julgo ser importante referir o enquadramento factual, ainda que apenas em parte, em que tiveram lugar a prática dos atos que a Auditoria faz constar do Relato.

E salvo melhor opinião, não se deverá concluir que as prestações de serviço em causa tiveram início antes da emissão do parecer prévio e da adjudicação, em violação do n.º 1 do artigo 3º das Portarias n.ºs 371-A/2010 e 4-A/2011.

As empreitadas associadas a estas prestações de serviços foram todas submetidas ao Tribunal de Contas para efeitos de concessão de Visto dos respetivos contratos, vistos que foram concedidos.

Concretamente na empreitada n.º 3/DAGP/2010 o contrato foi celebrado dia 2 de novembro de 2010 e a consignação da obra ocorreu em 21 de dezembro de 2010 e na empreitada 6/DAGP/2010 o contrato foi celebrado em 30 de novembro de 2010 e a consignação da obra ocorreu em 21 de dezembro, sendo as datas referentes às empreitadas n.ºs 4 e 10 próximas das referidas.

No enquadramento já referido, sendo necessário dar início às obras o mais depressa possível, desenvolveram-se as ações necessárias à contratação da prestação de serviços de coordenação da segurança em obra.

Necessariamente que teve de haver diálogo com as empresas com quem se vieram a celebrar os respetivos contratos.

Desde logo porque houve necessidade de cabimentar os valores exatos da prestação de serviços e de solicitar à Direção-geral do Orçamento a confirmação da existência de cabimento para a despesa em causa no orçamento de 2010, documento necessário para instruir o pedido de autorização prévia.

Relativamente à prestação de serviços n.º 26/DAGP-DGRP/2011 (referente às empreitadas n.ºs 3/DAGP/2010 e 4/DAGP/2010) o pedido à DGO foi feito através de ofício do IHRU com a referência 314579, datado de 2010-11-10.

A DGO confirmou a existência de cabimento através do ofício com a referência 05-2010/86680, datado de 22 de novembro de 2010.

Logo no dia 25 do mesmo mês o IHRU enviou, através do endereço de correio eletrónico respetivo, o pedido de parecer prévio ao abrigo do nº 1 do artigo 3º da Portaria n.º 371-A/2010, instruído com os elementos necessários.

É bom recordar que este parecer prévio havia sido instituído pela Lei n.º 12-A/2008 e pelo Decreto-Lei n.º 72-A/2010 e foi regulamentado pela referida Portaria nº 371-A/2010, que entrou em vigor em 24 de junho de 2010, data a partir da qual os serviços passaram a ter que solicitar a emissão deste parecer.

Ou seja, por um lado era um procedimento relativamente novo, por outro lado tinha sido instituído com a indicação veiculada pelos serviços competentes que a emissão do parecer seria um procedimento rápido e que não protelaria no tempo os procedimentos aquisitivos.

Inclusivé, levantou-se a dúvida, comum a vários serviços, se o parecer prévio referido no artigo 35º da Lei n.º 12-A/2008 se aplicava a estes procedimentos de contratação, já que esta Lei estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas e o artigo 35º parecia destinar-se, essencialmente, aos contratos de tarefa e avença, o que não era entendido como sendo o tipo de contratos relativos à coordenação de segurança em obra numa empreitada de obras públicas.

Da mesma forma o artigo 44º da Lei n.º 72-A/2010, ao vir referir, ainda que a título exemplificativo em “designadamente os contratos de prestação de serviços nas modalidades de tarefa e avença, cujo objecto fosse a consultoria técnica ou os celebrados com empresas de trabalho temporário” não veio esclarecer esta dúvida, antes aumentá-la.

No entanto e à cautela, o IHRU passou a solicitar a emissão de parecer prévio para todos os tipos de contratações, mesmo aqueles que estavam ou que se considerava estarem fora do âmbito da Lei n.º 12-A/2008.

Foi o que aconteceu nos dois procedimentos aqui em causa.

No caso presente, tendo o pedido de emissão de parecer sido formulado no dia 25 de novembro de 2010, já com verbas cabimentadas e com confirmação de cabimentação pela DGO, para o ano de 2010, o ano chegou ao fim sem que o parecer tivesse sido emitido.

O que levou a que tivesse sido feito novo pedido de parecer prévio para o ano de 2011, com cabimentação das verbas correspondentes para este ano e a emissão de confirmação da existência dessas verbas através da DGO, em 28 de janeiro de 2011.

Na sequência deste pedido, o assessor do SEAP do Serviço de Contratação Pública, por mail de 31 de janeiro de 2011 questionou o IHRU sobre a não aplicação da redução remuneratória, resposta que o IHRU deu, logo no dia 3 de fevereiro de 2011, em que

juntou a Informação n.º 335256, datada de 02-02-2011, onde se dava conta das razões porque se entendia não se aplicar a redução remuneratória.

No entanto, e por recear mais atrasos e para responder positivamente ao solicitado, mais uma vez houve necessidade de dialogar com a empresa a quem se pretendia vir a contratar o serviço, no sentido de esta aceitar a redução remuneratória, o que aconteceu.

O parecer prévio, veio, assim, a ser dado favoravelmente, com data de 18-02-2011, comunicado ao IHRU através de mail, em 25-02-2011, três meses depois de formulado o pedido.

Relativamente ao procedimento 27/DAGP-DGRP/2011, relativo à contratação por ajuste direto da Coordenação de Segurança em Obra para as empreitadas 6/DAGP/2011 e 10/DAGP/2010, o pedido de confirmação de cabimento à DGO foi efetuado em 12 de novembro de 2010 e o pedido de parecer prévio foi formulado em 9 de dezembro de 2010, não tendo sido dado no ano de 2010.

Também, neste caso, foi efetuada nova cabimentação para o ano de 2011, conseqüente pedido de confirmação de existência de cabimento à DGO e remessa para o Serviço de Contratação Pública para a emissão de parecer prévio em 28 de janeiro de 2011 desta confirmação.

Posteriormente foi levantada, também, a questão da remuneração, tal como no procedimento 26/DAGP-DGRP/2011, em 31 de janeiro de 2011, o que levou o IHRU a negociar a redução remuneratória com a empresa a contratar.

O parecer prévio veio a ser concedido favoravelmente com data de 18 de fevereiro de 2012, comunicado ao IHRU, através de mail, em 01 de março de 2011.

Aliás, refira-se que, apesar do tempo que demoravam, tanto quanto é do meu conhecimento, nunca o IHRU viu negado qualquer parecer prévio durante o período em que exerci funções.

Esta “negociação”, do valor a cabimentar e, depois, no sentido de obter a aceitação de uma redução remuneratória, realizada entre o IHRU e a empresa com quem se perspectivava vir a celebrar contrato não pode ser vista como uma execução do contrato, qualquer obrigação de contratação, nem a alteração do valor podia ser visto como uma alteração de qualquer contrato, mas sim actividades de boa vontade entre as partes para viabilizar um procedimento legal, mas que não teriam qualquer consequência caso o contrato não viesse a ser celebrado (por exemplo por o parecer prévio vinculativo ser negativo).

E foi no âmbito desta necessidade de negociação – necessidade que não pode ser posta em causa nem considerada ilegal – que foi acordado, também, com a empresa a contratar que fosse indicado o nome do técnico de segurança, indispensável para dar início à montagem dos estaleiros das empreitadas, de acordo com o artigo 13º do Decreto-Lei n.º 273/2003.

ki

Também a Declaração de Validação do Plano de Segurança e Saúde não pode ser vista como a execução de um trabalho, na medida em que a elaboração do referido Plano é da responsabilidade do dono da obra, neste caso o IHRU, e do empreiteiro, como impõe o artigo 5º e o artigo 12º do Decreto-Lei n.º 273/2003, não implicando tal declaração a realização de um trabalho, mas tão só uma declaração de concordância com um trabalho já feito.

No entanto, tal indicação do nome do técnico não conferia à empresa qualquer direito de contratação e caso a contratação não viesse a ocorrer, a empresa não teria quaisquer direitos relativamente ao IHRU nem seria paga por tal disponibilização.

Ou seja, tratou-se tão simplesmente de um acordo com vista à contratação, em tudo semelhante ao acordo relativo à remuneração e à redução da remuneração.

Também se deverá ter em conta que, só após a contratação da prestação de serviços, a obra referente às empreitadas se iniciou efectivamente, depois da montagem do estaleiro e da preparação dos trabalhos, o que levou, ainda, algum tempo.

Acresce que não foram feitos quaisquer pagamentos antes da contratação destas prestações de serviços.

Não houve por parte do IHRU, nem das pessoas indicadas no Relato do Tribunal de Contas, qualquer intenção de não cumprir a lei, nem sequer a consciência de se estar a incumprir com qualquer norma ou legislação. Pelo contrário, no enquadramento referido, todos os actos praticados tiveram subjacente a defesa do interesse do IHRU, dentro do quadro legal existente, designadamente respondendo em tempo e de forma positiva a todas as solicitações, designadamente, as veiculadas pelo assessor do SEAP do Serviço de Contratação Pública que controlava a emissão dos pareceres prévios.

De todo o processo, também não resultou qualquer prejuízo para o IHRU ou para o Estado.

Pelo contrário todos os actos praticados foram-no, em consciência, de que se estavam a defender os interesses do IHRU e a usar dos mecanismos de uma boa gestão que permitiam não prejudicar esses interesses.

É, também, de considerar que o valor da contratação da prestação de serviços 6.480,00 euros é diminuto, uma ínfima fração, face ao valor das empreitadas a que estava associada, quase quatro milhões de euros, e o procedimento de emissão de parecer prévio era novo, ainda com pouco tempo de aplicação, o que levantava dúvidas não só aos serviços que tinham que o pedir, mas também ao serviço que tinha que o emitir (veja-se a questão relativa à redução remuneratória).

No caso presente, no Relato do Tribunal de Contas, é referido ter havido violação da alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da Lei n.º 98/97.



No entanto não existiu da parte dos visados, e minha em concreto nos actos que pratiquei, a “...assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos;” como consta da referida alínea b) do n.º 1 do artigo 65º, nem tão pouco a intenção ou a vontade, como se referiu e terá sido constatado durante o trabalho de auditoria.

No entanto, atendendo ao enquadramento da situação, caso o comportamento descrito no Relato seja considerado censurável, apelo desde já à aplicação do n.º 8 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, por considerar estarem preenchidos todos os pressupostos das suas alíneas a), b) e c).

3. 3.6.1.3.3 – EMPREITADA N.º 1/DP/2009 – REABILITAÇÃO DO BAIRRO DE NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO – GUIMARÃES (Quadro 17 e Quadro 18 do Anexo 1)

Quadro 17

O Relato da Auditoria considera como infração a aprovação, no decurso da empreitada, de trabalhos diferentes dos contratados, no valor de € 528.966,25, traduzindo-se tais trabalhos na alteração das soluções previstas para as coberturas, do guarnecimento dos vãos exteriores e dos telefones de porteiro e a execução de uma rede de gás, sendo que esta rede de gás não estava prevista, de acordo com o Relato.

A Auditoria considera que os trabalhos das coberturas e da rede de gás constituíram obra nova, no valor de € 279.663,77, pelo que deveria ter sido aberto procedimento pré contratual como determina o n.º 5 do artigo 370º do Código dos Contratos Públicos.

Convém ter em conta alguns dados sobre esta empreitada.

Também neste caso, por razões que antecederam o exercício de funções do Conselho Directivo de que fiz parte, as obras deste Bairro já há anos que eram necessárias, imperiosas mesmo e deveriam ter sido realizadas. Aliás todos os actos tendentes à celebração do contrato foram anteriores ao meu início de funções, tendo sido celebrado em fevereiro de 2010 com a empresa “Mesquita, Construções”.

Em abril de 2010 houve a cessão da posição contratual do empreiteiro para a empresa que havia ficado classificada em segundo lugar no concurso, por o empreiteiro ter entrado em falência.

Estes contratamentos levaram a que a consignação da obra à nova empresa “Lúcio da Silva Azevedo & Filhos, S.A.s” só viesse a ter lugar em 27 de setembro de 2010.

A realização desta obra necessária e urgente estava sinalizada há anos como tal, antes ainda da criação do IHRU, no âmbito do Instituto de Gestão e Alienação do Património do Estado - IGAPHE - , já em avançado estado de degradação.

Esta empreitada foi dirigida a um Bairro que integra 366 habitações e 29 frações não habitacionais, envolvendo perto de 2.500 moradores.

←

Tendo em conta a data da consignação da obra e a calendarização dessas mesmas obras, o trabalho nas coberturas iria ser realizado no inverno, o que levaria a expor as frações de todos os prédios, em especial as dos últimos andares, a infiltrações graves, colocando-as na situação de não habitáveis.

A solução alternativa proposta permitia aumentar a durabilidade da cobertura, diminuía a possibilidade de ocorrência de danos futuros, apresentava custos de manutenção inferiores para futuro e permitia uma mais fácil monitorização/deteção de futuros danos, além de implicar a produção e remoção de menos resíduos.

Ou seja, quanto à vantagem da solução proposta, todos os intervenientes, técnicos envolvidos, e mesmo os projectistas, foram unânimes em defender as vantagens da nova solução.

E se os técnicos são unânimes em defender uma solução técnica, o Conselho Directivo não podia deixar de ouvir esses técnicos, sob pena de estar a tomar uma posição contrária ao que seria o interesse do IHRU.

Quanto à legalidade da alteração, verifica-se que o valor dos trabalhos de impermeabilização das coberturas foi de € 119.798,21.

Também no que se refere aos trabalhos relativos à rede de gás é necessário ter em conta que o que existia no local dos trabalhos era um conjunto de canalizações instaladas nas paredes dos edifícios, ao longo do tempo, à medida que os moradores iam aderindo ao fornecimento de gás canalizado, mas que não envolviam todos os moradores.

O projeto original, atendendo à altura em que foi feito, e à alteração contínua que existia, ou seja, ao constante pedido de instalação de novas instalações de rede de gás por outros moradores, previa o revestimento térmico das fachadas, sem ter em conta estas alterações “no terreno” verificadas entretanto – e que tinham continuado a verificar-se.

Daí que fosse necessário, quando se chegou à fase de obra, fazer adaptações para prosseguir o fim em vista, sem as quais o isolamento não produziria efeito, pelo que duas soluções foram equacionadas:

- a) Executar uma calha técnica onde passariam as canalizações já instaladas, o que levaria a que o isolamento térmico das fachadas saísse prejudicado e viesse a originar futuras infiltrações nas habitações, com o inconveniente de não responder às necessidades de futuras instalações de redes de gás que novos moradores viessem a fazer;
- b) Instalar uma rede de gás que respondesse às necessidades já existentes e impedisse os problemas referidos em a) e possibilitando futuras instalações de novos moradores, sem prejudicar o isolamento das fachadas.

Apesar de não estar previsto inicialmente, optou-se por esta solução por ser a que melhor respondia aos interesses visados com a obra de reabilitação contratada, com a finalidade da reabilitação do Bairro, do interesse dos moradores e do próprio IHRU.

Sobretudo tendo em conta os valores envolvidos com os trabalhos da rede de gás, que como se refere no Relato, foram no valor de € 159.865,56.

Ou seja, o total destes trabalhos a mais atingiu € 279 663,77, com as alterações na cobertura e com a rede de gás, num valor total da empreitada de € 2 263 999,88.

Para ser necessário recorrer à abertura de novo procedimento, ao abrigo do n.º 5 do artigo 370º do CPP, como se defende no Relato, seria necessário que não se verificassem nenhuma das condições previstas no n.º 2 do mesmo artigo.

Ora a empreitada tinha sido antecedida de concurso público (com contrato visado pelo Tribunal de Contas), englobando-se na previsão da linha b) do n.º 2 do artigo 370º.

Atendendo ao valor da empreitada a relação entre os trabalhos objecto de alteração e os trabalhos suprimidos, ou seja, ou trabalhos considerados a mais e os considerados como trabalhos a menos respeitam os limites quer da alínea c) quer da alínea d) do mesmo n.º 2 do artigo 370º.

Pelo exposto não se vê que a não abertura de novo procedimento possa merecer sanção, por não se verificarem os pressupostos do artigo 370º, n.º 5 do CPP.

Depois, também haverá que ter em conta que a decisão tomada foi a que se julgou melhor de acordo com os dados existentes e o interesse do IHRU, mas também dos moradores, para além de se considerar fundamentada na lei.

Tendo em conta que a proposta de alteração de impermeabilização das coberturas foi do empreiteiro, não se vê como se operacionalizaria um procedimento separado, sem que tal originasse graves prejuízos para o IHRU.

Além do tempo que levaria, o que poderia conduzir à paragem de uma obra, já de si tão atrasada e necessária, com tantos e graves prejuízos para os moradores, tal suspensão da obra poderia, eventualmente conduzir ao pagamento ao empreiteiro de valores indemnizatórios.

Também teria de se considerar que, tendo sido a proposta de alterações do empreiteiro, não seria fácil ao IHRU iniciar um procedimento englobando no caderno de encargos essa solução, havendo aqui um conflito de autoria, para além da dificuldade que resultaria na execução da obra, na eventualidade de coexistirem dois empreiteiros, em simultâneo e na mesma obra/local.

A todos estes aspetos terá que se atender numa tomada de decisão no presente processo de atribuição de responsabilidades.

Não houve por parte do IHRU, nem da minha parte ou das pessoas indicadas no Relato do Tribunal de Contas, qualquer intenção de não cumprir a lei, nem sequer a consciência de se estar a incumprir com qualquer norma ou legislação. Pelo contrário, no enquadramento referido, todos os actos praticados tiveram subjacente a defesa do interesse do IHRU (e dos moradores), dentro do quadro legal existente.

Também não resultou qualquer prejuízo para o IHRU ou para o Estado, acabando a obra por ser realizada pelo valor contratado inicialmente, apesar das melhorias que lhe foram introduzidas, decorrentes de um projecto que já se encontrava desatualizado no tempo e de situações que tinham ocorrido entretanto e que levaram à necessidade de fazer alterações (como se referiu relativamente à rede de gás), praticando-se actos que, em consciência, se consideravam adequados a defender os legítimos interesses do IHRU.

No caso presente, no Relato do Tribunal de Contas, é referido ter havido violação da alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da Lei n.º 98/97.

É minha convicção, tal como o foi na altura, que não existiu nos actos que pratiquei, a “...*assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos;*” como consta da referida alínea b) do n.º 1 do artigo 65º, nem tão pouco a intenção ou a vontade, como se referiu e terá sido constatado durante o trabalho de auditoria.

No entanto, atendendo ao enquadramento da situação, caso o comportamento descrito no Relato seja considerado censurável, apelo desde já à aplicação do n.º 8 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, por considerar estarem preenchidos todos os pressupostos das suas alíneas a), b) e c).

Quadro 18

Como consta do Relato e está expresso no Quadro 18 do Anexo I, por despacho datado de 10 de outubro de 2011, exarado na Informação n.º 365647, aprovei a revisão provisória de preços, no valor de € 80 495,70, tendo feito constar desse meu despacho “Autorizo a despesa como proposto”.

De acordo com o Relato esta revisão de preços teve por base a fórmula contratualmente prevista e um cronograma financeiro com os índices zero reportados a setembro de 2009, o mês anterior ao da data limite para a entrega das propostas e, tendo em conta que o valor pago pelos trabalhos a mais teve por base preços acordados, não observou, relativamente aos trabalhos a mais o disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 11º do Decreto-Lei n.º 6/2004, de 6 de janeiro.

Sobre esta matéria só posso dizer que esta aprovação da revisão de preços provisória foi feita, tendo por base os cálculos elaborados para o efeito pelo empreiteiro, revistos pelos serviços do IHRU.

E da parte do IHRU houve o interesse e a diligência em verificar a correção de tais cálculos, tanto assim que os mesmos foram alvo de troca de e-mails entre os técnicos do IHRU, em 01 de junho de 2011 e do empreiteiro, no mesmo dia, horas depois.



Dessa verificação, por parte dos técnicos do IHRU, resultou uma diferença, para menos, de € 81 280,85 para € 80 495,70 do valor considerado na revisão provisória, relativamente aos cálculos apresentados pelo empreiteiro.

E esta revisão teve por base a fórmula contratualmente prevista e um cronograma financeiro com índices zero reportados aos da data limite fixada para a entrega das propostas do concurso, dando-se, desta forma, cumprimento ao n.º 1 do artigo 1º do Decreto-Lei n.º 6/2004.

Esta atitude demonstra que houve da parte do IHRU um comportamento ativo, de boa-fé, no tratamento desta matéria.

Aceita-se que a aprovação realizada possa não ter sido a melhor. No entanto, na altura, teve-se em conta que se estava a aprovar um cálculo provisório bem como uma autorização e cabimentação de despesa de uma revisão de preços provisórios que poderiam e deveriam ser, mais tarde, avaliados e tornados definitivos com as alterações que se justificassem.

Tratava-se de uma revisão de preços de trabalhos a mais, essencialmente, resultante da execução da solução da cobertura e da execução da rede de gás embora se perspetivasse que não viesse a dar aumento de custos, tendo em conta que se tratava de uma “substituição” de um tipo de trabalhos por outros.

Importava, pois, garantir que a obra decorreria, até final, sem incidentes mas que, caso surgissem problemas, numa obra que já tinha sido tão sujeita a alterações e dificuldades, havia verbas cabimentadas para fazer face aos compromissos.

Daí que, à cautela, tenha aprovado a revisão de preços provisória, exatamente por ser provisória como se referiu, com a certeza que, no final, todas as contas iriam ser acertadas cuidadosamente e que os trabalhos a mais, que tivessem que ser pagos por preços acordados, atendendo às razões supra aduzidas e por ter havido, essencialmente, substituição de trabalhos equivalentes, seria uma pequeníssima parte, se existissem trabalhos a mais considerados “por preços acordados”.

Desta forma, só se pode lamentar que tenha havido menos cuidado no elaborar das contas da revisão de preços e que tal facto seja, eventualmente, entendido como gerador de responsabilidade por não ter sido aplicada a alínea b) do n.º 2 do artigo 11º do Decreto-Lei n.º 6/2004.

A razão de ser deste normativo assentará, julga-se, na necessidade de garantir que os trabalhos a mais que sejam realizados e para os quais não haja preços unitários estabelecidos, sejam valorados tendo em conta sua natureza, volume, duração e a data a partir da qual se fará a revisão, que será a do mês anterior ao da proposta dos novos preços. Isto para garantir, crê-se, que não haja um desfasamento significativo entre estes preços e os que resultariam se fossem calculados em função da data do mês anterior ao da apresentação das propostas.

Foi o que aconteceu neste caso, já que o valor aprovado provisoriamente e o valor final que a Auditoria apurou não são muito diferentes, havendo uma diferença, para mais, no valor final, apenas de € 742,89, pelo que a não aplicação da alínea b) do n.º 1 do artigo 11º em causa teve um impacto mínimo no resultado do valor final.

Ademais, o valor aprovado provisoriamente, € 80 495,70, conteve-se abaixo do limite fixado e referido no Relato, não tendo, a meu ver, com esta aprovação, também no que se refere a valores, praticado um acto que possa ser considerado ilegal, do qual tenha resultado um prejuízo para o IHRU concretizado no pagamento de mais do que devia ter sido pago.

Não resultou, portanto, do acto que pratiquei - já não tive intervenção na fase posterior, por ter cessado funções - qualquer prejuízo para o IHRU ou para o Estado, não tendo havido aqui um pagamento ilegal, superior ao que deveria ter acontecido.

É o próprio Relato que vem confirmar que o valor que aprovei estava abaixo do valor real da revisão de preços admitida e que o valor da revisão de preços por preços acordados é de € 6 119,22, um valor que terá que ser considerado diminuto face ao valor total da revisão provisória, por mim aprovada, e face ao valor total da empreitada.

Pelo exposto, espero estar demonstrado que não houve qualquer intenção de incumprir a legislação aplicável ao aprovar uma revisão de preços provisória que continha, em si e nos actos preparatórios em que assentava, características de cuidado tratamento.

Também acresce que, logo que foi detetado o erro no pagamento a mais, tanto quanto é do meu conhecimento, o IHRU tomou medidas para repor a legalidade da situação e pediu a devolução ao empreiteiro do dinheiro que lhe foi pago a mais na revisão de preços definitiva, devolução que já foi efetivada, presentemente, ainda que todas estas medidas tenham sido tomadas sem a minha intervenção.

Apelo, pois, para que não seja considerado censurável o acto de aprovação da revisão provisória ou, se o for, que seja tido em conta o disposto no n.º 8 do artigo 65º da Lei n.º 98/97.

4. 3.6.4 - PUBLICITAÇÃO DO ANÚNCIO DE PRÉ-INFORMAÇÃO (Quadro 19 do Anexo I)

Sobre a não publicação no Jornal Oficial da União Europeia dos anúncios de pré-informação, nos anos de 2010 a 2012, nos termos das alíneas a) e b) do artigo 34º do CPP, e como se refere no Relato, tendo este incumprimento sido considerado como reiterado e injustificado face a anteriores recomendações do Tribunal de Contas, só posso afirmar que haverá um mal-entendido e uma deficiente interpretação da obrigação de publicitação, da minha parte.

Em primeiro lugar, tendo iniciado funções em 5 de julho de 2010 (depois da eventual obrigação de publicitação) e cessado em 14 de fevereiro de 2012, antes de estar aprovado o plano de atividades para este ano de 2012 e com todas as vicissitudes de

←

aprovação do orçamento do IHRU para este mesmo ano, numa altura em que o Conselho Directivo já estava em gestão corrente, a publicação relativa a 2012 estava já posta em causa pelo Conselho Directivo de que fiz parte.

No entanto, e como consta do Relato, existia no IHRU a convicção de que a obrigação de publicitação só se aplicava quando os valores fixados fossem ultrapassados por um contrato previsto e não pela totalidade dos contratos, como está referido na página 48 e 49 do Relato.

Esta interpretação, face à forma como estão elaborados os impressos anexos ao Regulamento (CE) n.º 1564/2009, não parece descabida antes surge como tendo razoabilidade, confirmada pelos impressos aprovados pelo Regulamento de Execução (UE) N.º 842/2011 da Comissão, de 19 de Agosto.

A resposta obtida pelo IHRU quando tentou clarificar a situação, como já consta do Relato, apontava para a posição defendida pelo IHRU.

Este Conselho Directivo de que fiz parte recebeu o Relatório de Auditoria n.º 15/2011, da 2ª Secção referido no Relato.

Como se compreenderá, sendo este Relatório referente a uma Auditoria que envolveu vários organismos e que teve na sua origem a DGEMN, um dos organismos que em 2007 deu origem ao IHRU, e tendo a Auditoria que deu origem ao Relatório n.º 15/2011, ocorrido antes do mandato do Conselho Directivo que integrei, apesar das dúvidas levantadas, não questioneei a existência de alguma posição do Tribunal de Contas sobre o assunto, até ao Relatório n.º 15/2011.

A existir obrigação de publicitar no ano de 2011, afirmo a não intencionalidade de não cumprir com a lei e regulamentos comunitários e a confiança no procedimento seguido face aos dados conhecidos e às diligências efetuadas pelo IHRU para clarificar a existência ou não da obrigação de publicitação, neste caso.

Ademais - e como justificação para as dúvidas existentes e para a posição tomada - diga-se que em todos os procedimentos iniciados ou em que tive intervenção e o Conselho Directivo de que fiz parte, não se usou a possibilidade de reduzir o prazo de apresentação das propostas, previsto no CPP e que consta como condição para ser obrigatória a publicação em causa na Directiva 2004/18 CE, transposta para o Direito interno pelo Código dos Contratos públicos, como refere o n.º 2 do artigo 1.º do diploma que o aprova, o Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

Pelo exposto, e também neste caso, apelo no sentido de não ser considerada censurável a falta de publicação, ao abrigo do artigo 34.º do CPP, dos anúncios pré-procedimentais a que houvesse lugar durante o período do meu mandato, ou, se o for, que seja tido em conta o disposto no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na parte aplicável.

5. CONCLUSÕES

Pelo exposto e tendo em conta as explicações e justificações dadas, em função dos documentos que foi possível obter (já não me encontro em funções nem presto serviço no IHRU), face ao enquadramento dos factos considerados no Relato como eventuais infrações financeiras, solicito que, analisadas todas as vertentes e os factos apontados no Relato, bem como os documentos analisados em sede de Auditoria, não seja considerada como autora das referidas infrações.

Mais solicito que seja tido em conta que não existiu, da minha parte, a prática de qualquer acto que originasse um prejuízo efetivo para o IHRU ou para o Estado, ou que tenha autorizado pagamentos indevidos que causassem danos ao erário público e, muito menos, tenha praticado quaisquer actos ou tomado quaisquer decisões em benefício próprio, direto ou indireto.

Também saliento que a prática dos factos que me são imputados ocorreu em data anterior à alteração legislativa que autonomizou a violação de normas legais e regulamentares relativas à contratação pública como matéria de responsabilidade sancionatória, o que ocorreu através da alínea l) criada pela nova redação do artigo 65º da Lei 98/77, através da Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro e que em nenhuma das eventuais infrações houve a intenção ou a consciência de estar a praticar qualquer infração ou de não cumprir a lei, havendo, pelo contrário, a certeza de estar a atuar dentro da legalidade e na defesa dos interesses do IHRU e do serviço público.

Por último, permito-me salientar que os valores dos procedimentos de contratação de Coordenação e Segurança em Obra são diminutos, bem como os valores apontados no Relato como geradores de eventuais infrações no que se refere à empreitada do Bairro de Nossa Srª da Conceição, face ao valor da empreitada, e sobretudo face ao valor das empreitadas em curso no IHRU no período em que exerci funções.

Por todo o exposto, no âmbito do máximo respeito por esse Tribunal, considerando encontrar-me nas condições previstas no n.º 8 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, apelo à sua aplicação, no sentido de ser relevada qualquer responsabilidade por infração financeira que venha, eventualmente, a ser decidida.

Na falta de mais elementos adiro à resposta que o IHRU, ou qualquer outro dos visados, venha a dar na parte em que me possa ser favorável.

O presente documento foi elaborado com base nos documentos que foi possível obter dos atuais responsáveis pelos processos em causa, já que cessei funções e encontro-me desligada do IHRU há praticamente dois anos.

Lisboa, em 30 de janeiro de 2014



Maria Carminda Caria

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro da Área
Tribunal de Contas
Direcção-Geral
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 30 de Janeiro de 2014

VI Ref.: Proc. 15/2013 – AUDIT – DA – III.1

Assunto: Auditoria ao “Projeto de Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU”

Exmo. Senhor Conselheiro,

Tendo sido notificado por esse Tribunal de extrato do *Relato da Auditoria ao “Projeto de Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU”* e para, querendo, remeter comentários ao mesmo à Direcção-Geral desse Tribunal, venho informar que adiro à exposição apresentada pelo IHRU, de que tive conhecimento.

Sem prejuízo daquela adesão, não posso deixar de referir que sempre exerci as m/funções, enquanto membro do Conselho Diretivo do IHRU, com espírito de missão, no estrito propósito de melhor prosseguir os interesses e atribuições do IHRU, muitas vezes com sacrifício pessoal, na plena convicção de que as opções propostas pelos serviços e tomadas, não só não padeciam de qualquer irregularidade, como eram aquelas que melhor acautelavam o interesse público.

Mais informo que a resposta foi antecipada por email às 11h40 horas do dia 30 de janeiro.

Com os melhores cumprimentos,



DGTC 31 1 14 2047

12

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro da Área
Tribunal de Contas
Direcção-Geral
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 30 de Janeiro de 2014

V/ Ref.: Proc. 15/2013 – AUDIT – DA – III.1

Assunto: Auditoria ao "Projeto de Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU"

Exmo. Senhor Conselheiro,

Tendo sido notificado por esse Tribunal de extrato do *Relato da Auditoria ao "Projeto de Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU"* e para, querendo, remeter comentários ao mesmo à Direcção-Geral desse Tribunal, venho informar que adiro à exposição apresentada pelo IHRU, de que tive conhecimento.

Sem prejuízo daquela adesão, não posso deixar de referir que sempre exerci as m/funções, enquanto membro do Conselho Diretivo do IHRU, com espírito de missão, no estrito propósito de melhor prosseguir os interesses e atribuições do IHRU, muitas vezes com sacrifício pessoal, na plena convicção de que as opções propostas pelos serviços e tomadas, não só não padeciam de qualquer irregularidade, como eram aquelas que melhor acautelavam o interesse público, como aliás nunca deixou de ser reforçado e incentivado durante o exercício da missão que me foi confiada.

Com os melhores cumprimentos,



Maria João Freitas

Obsv: O envio desta carta foi antecipado por email às 1.23 horas do dia 30 de janeiro

maria joão Freitas
R. da Costa Alva nº 2 – rch
Azenhas do Mar
2705-099 Colares

mjfreitas@Inec.pt
azenhasdomar.mjf@gmail.com
++ (351) 96 11 00 788

BGTC 31 1 14 2049

José Alberto Afonso Mira
Avenida Columbano Bordalo Pinheiro, nº 5
1009-019 LISBOA

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro da Área
Tribunal de Contas
Direcção-Geral
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 30 de Janeiro de 2014

VI Ref.: Proc. 15/2013 – AUDIT – DA – III.1

Assunto: Auditoria ao “Projeto de Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU”

Exmo. Senhor Conselheiro,

Tendo sido notificado por esse Tribunal de extrato do *Relato da Auditoria ao “Projeto de Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU”* e para, querendo, remeter comentários ao mesmo à Direcção-Geral desse Tribunal, venho informar que adiro à exposição apresentada pelo IHRU, de que tive conhecimento.

Sem prejuízo da referida adesão, não posso deixar de referir que sempre exerci as m/funções, com abnegação, no estrito propósito de melhor prosseguir os interesses do IHRU, muitas vezes com sacrifício pessoal, na plena convicção de que as opções tomadas eram aquelas que melhor acautelavam o interesse público, no cumprimento da legalidade.

Neste contexto, entendo que o trabalho desenvolvido pelos auditores do Tribunal de Contas, no âmbito das auditorias como a presente, representa sempre um contributo positivo e tem efeito construtivo, não só na deteção de situações a retificar, como também para a adoção de melhores práticas no futuro.

Assim sendo, cumpre-me ainda apresentar os seguintes comentários:

I. Ponto 1.1, nº 19, alínea a), 3.6.1.1.1, quadro 13 do Anexo I- eventual responsabilidade financeira.

De acordo com o Relato: "Inclusão no critério de adjudicação, em dois procedimentos, do fator curriculum da equipa projetista, em violação do nº 1 do artigo 75.º do CCP, situação que pode alterar o resultado financeiro do contrato (cfr. ponto 3.6.1.1.1)."

Transcrevo extrato dos comentários apresentados pelo Técnico Superior Rui Manuel Lavadinho Estribio, que identifico na análise então feita e que subscrevo por inteiro:

"...

Tendo como objetivo a qualidade dos projetos e minimizar a ocorrência de trabalhos a mais e situação imprevistas, situação particularmente sensível na área da reabilitação, julgou-se fundamental introduzir nos fatores de ponderação da proposta economicamente mais vantajosa, a experiência da equipa projetista que cada concorrente viesse a incorporar na sua proposta.

Salienta-se que este desígnio de qualidade e controlo do projeto, é patente na metodologia proposta ... no ponto 1.2, do caderno de encargos, nos termos do qual foi definida uma fase de estudo prévio, que possibilitaria ao IHRU aferir a qualidade das soluções e compatibiliza-las com as propostas para outros edifícios.

...

A situação concreta que suscita a responsabilidade sancionatória, decorre da introdução do seguinte fator:

b) Curriculum da equipa projetista (30%);

A pontuação a atribuir no critério do Preço será dada pela seguinte fórmula:

$$C_{preçoi} = 20 \times \frac{Vb / 2}{Pi}$$

em que:

$C_{preçoi}$ - Valor da Pontuação da Proposta;

Vb = Valor base do concurso;

Pi = Preço da proposta do concorrente.

O Curriculum dos projetistas será valorizado com base na seguinte fórmula:

$$C_{ci} = \frac{\text{Mín}(N^{\circ} \text{Parqi};10)}{10} \times 10 + \frac{\text{Mín}(N^{\circ} \text{Pági};10)}{10} \times 2 + \frac{\text{Mín}(N^{\circ} \text{Pesgi};10)}{10} \times 2 + \\ + \frac{\text{Mín}(N^{\circ} \text{Pesti};10)}{10} \times 2 + \frac{\text{Mín}(N^{\circ} \text{Peli};10)}{10} \times 2 + \frac{\text{Mín}(N^{\circ} \text{Pgási};10)}{10} \times 2$$

Em que:

Cci - Classificação Curricular do concorrente i;

N.º Parqj – N.º de projectos de Arquitectura constante no Currículo do responsável pela Arquitectura e Coordenação dos projectos, com custo total da obra superior a 700.000€;

N.º Págj – N.º de projectos da rede de abastecimento de águas, constante no Currículo do responsável por esta especialidade com custo total da obra superior a 700.000€;

N.º Pesgj – N.º de projectos da rede de esgotos domésticos e pluviais, constante no Currículo do responsável por esta especialidade com custo total da obra superior a 700.000€;

N.º Pestj – N.º de projectos de estabilidade, constante no Currículo do responsável por esta especialidade com custo total da obra superior a 700.000€;

N.º Pell – N.º de projectos de electricidade, constante no Currículo do responsável por esta especialidade com custo total da obra superior a 700.000€;

N.º Pgásj – N.º de projectos da rede de abastecimento de gás, constante no Currículo do responsável por esta especialidade com custo total da obra superior a 700.000€;

Tendo em consideração a fórmula supra referida, salienta-se o seguinte:

1. A ponderação do fator “Currículo da equipa projetista”, é efetuado em função da equipa projetista objeto da proposta de cada concorrente;
2. Não existe nenhum fator de ponderação relativo ao concorrente;
3. Dado que cada concorrente escolhe entre os seus colaboradores, os projetistas a afetar ao concurso, foi entendido que a consideração deste fator, seria um atributo da proposta.
4. A fórmula estabelecida para ponderação do fator “Currículo da equipa projetista”, tem uma relação matemática com o número de projetos desenvolvido pelo projetista de cada especialidade, com custo total da obra superior a 700.000€;
5. A fórmula que consta no anúncio e nos documentos do concurso, é de tal forma objetiva, que retira ao Dono de Obra qualquer hipótese de ponderação subjetiva.
6. A fórmula matemática de ponderação, é de tal forma objetiva que permitiria a cada interessado antes de apresentar a sua proposta, conhecer a pontuação neste fator, podendo se assim o entendesse, afetar os recursos mais experientes ao projeto (entenda-se projetistas), e dessa forma maximizar a pontuação neste fator.

Em resumo, não obstante os Concursos terem sido lançados pouco tempo após a entrada em vigor do CPP, ... pretendeu implementar as disposições legais do CPP, que visam eliminar a subjetividade na apreciação das propostas, propondo por isso um fator de ponderação do Currículo da equipa projetista de forma matemática e objetiva, visando defender o interesse público, mediante o desenvolvimento de projetos por equipas experientes e capazes, com o devido acompanhamento dos serviços do IHRU através da metodologia de controlo e uniformização de soluções técnicas, conforme consta no caderno de encargos.”

II. Ponto 1.1, nº 19, alínea b), 3.6.1.1.2, quadro 14 do Anexo I—eventual responsabilidade financeira.

De acordo com o Relato: *“Em duas aquisições de serviços para coordenação de segurança em obra observou-se que as prestações de serviços tiveram início anteriormente à emissão do parecer prévio e, à adjudicação, em violação do disposto no n.º 1 do artigo 3.º das Portarias n.os 371-A/2010, de 23 de junho, e 4-A/2011, de 3 de janeiro (cf. ponto 3.6.1.1.2).”*

A consignação das empreitadas 3/DAGP/2010 e 4/DAGP/2010, bem como das empreitadas 6/DAGP/2010 e 10/DAGP/2010, e por conseguinte o início das respetivas obras, estava dependente da coordenação de segurança em obra, a contratar externamente.

Na fase inicial da implementação do parecer prévio, regulamentado pela Portaria nº 371-A/2010, de 23 de junho, surgiram dúvidas quanto aos procedimentos de contratação que ficariam abrangidos, já que no nosso caso se estava fora de contratos de tarefa ou de avença. No entanto, e de uma forma cautelar, também o procedimento para contratação externa deste serviço, passou a fazer-se depender de parecer prévio favorável do SEAP, após confirmação de cabimentação orçamental pela DGO.

Nesse sentido, foi solicitada a emissão de parecer, pelo endereço contratacaoservicos@mf.gov.pt, para a contratação da coordenação de segurança em obra, nas empreitadas 3/DAGP/2010 e 6/DAGP/2010 em 25-11-2010, e nas empreitadas 6/DAGP/2010 e 10/DAGP/2010 em 9-12-2010.

Como o nº 1 do artigo 3º da Portaria 371-A/2010, de 23 de junho, estabelece que a emissão do parecer deve ser solicitada antes da decisão de contratar, foi entendido que, cumprido este item, haveria condições para junto das duas empresas com quem havia intenção de contratar, poder avaliar a disponibilidade em colaborar com o serviço, nas diligências para implementação da coordenação de segurança em obra, nomeadamente com a validação do plano de segurança e saúde (PSS) apresentado pelo empreiteiro e a preparação das comunicações prévias a enviar à ACT, formalidades necessárias para possibilitar a consignação da empreitada e dar início às obras.

As empresas assumiram disponibilizar tal colaboração, estando cientes da possibilidade de não ser emitido o parecer favorável, o que na prática iria inviabilizar a contratação do serviço. Assim, os PSS foram validados em 20-12-2010 e designados os coordenadores de segurança em obra, elemento necessário para incorporar as comunicações prévias a preparar para envio à ACT, sem que tal conferisse qualquer direito de contratação. Tratou-se apenas de um acordo com vista a uma possível contratação.

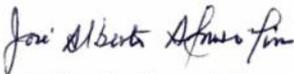
De salientar que deste trabalho não acresceram quaisquer custos para o Serviço.

Não houve intenção de violar disposições legais vigentes, mas sim, com a colaboração das duas empresas que aceitaram assumir a incerteza na contratação do serviço, de encontrar uma forma de gestão em que foi possível antecipar o início das obras das empreitadas, o que, para além de aproximar o dono de obra dos compromissos anteriormente assumidos no processo de alienação de fogos com os moradores, promoveu uma redução de encargos para o Estado, nomeadamente no valor das revisões de preços das empreitadas.

Assim e face ao exposto, venho solicitar a esse meritíssimo Tribunal a relevação da responsabilidade financeira sancionatória, sendo que no meu entendimento, se visou exclusivamente prosseguir o interesse público, atendendo às circunstâncias de cada caso concreto.

Com os melhores cumprimentos,

O Signatário


José Alberto Afonso Mira

Obs: Resposta antecipada por
correio electrónico, dia
30 de Janeiro, às 14:14 H

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro da Área
Tribunal de Contas
Direcção-Geral
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 30 de Janeiro de 2014

(Resposta antecipada por email às 14.01)

Assunto: Auditoria ao Projeto de Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU

Na sequência da comunicação com a referência Proc. n.º 15/13 – Audit DA III.1, respeitante ao mencionado em assunto, seguem os comentários ao extrato do relato da auditoria, solicitando a V. Ex.ª, que os mesmos sejam tidos em consideração, na tomada da decisão desse meritíssimo Tribunal, juntamente com o contraditório que o IHRU venha a apresentar.

Ponto 3.6.1.1.3 – Responsabilidade financeira reintegratória, pela realização de pagamentos indevidos, e sancionatória, nos termos do n.ºs 1 e 4 do artigo 59º e da alínea I), do n.º 1 do artigo 65º, da Lei n.º 98/97, com a redação introduzida, respetivamente, pela Lei 48/2006, de 29 de agosto e pela Lei 61/2001, de 7 de dezembro.

Causa da sanção do signatário – “propôs a liquidação das faturas, nos termos de despacho aposto nas faturas n.ºs 134//2012, de 27 de dezembro, propôs os respetivos pagamentos, em 10 de agosto de 2012 e em 28 de dezembro de 2012, respetivamente.

RESPOSTA EM SEDE DE AUDIÊNCIA PRÉVIA

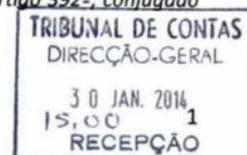
O adicional ao contrato de empreitada 03/DAGP/2010, introduz diversos trabalhos a mais ao articulado inicial da empreitada.

Foram também introduzidos trabalhos a menos com preços contratuais, e ainda, alterações denominadas “menores valias”, que na prática significa a alteração de preços iniciais do contrato, decorrente de alterações técnicas a determinados artigos previstos no contrato inicial.

À signatária é imputada a responsabilidade reintegratória e sancionatória, por ter proposto o pagamento dos autos 1-A e 2-A, da empreitada.

Os autos 1-A e 2-A, respeitam integralmente a trabalhos a mais constantes do adicional, pelo que é entendimento da signatária que não ocorreu nenhuma violação legal na proposta de pagamento dos trabalhos constantes destes autos.

Conforme referido no relato de auditoria “O pagamento dos trabalhos onde se verificam as “menores valias” pelos preços unitários contratuais das espécies respetivas, sem que tenham sido executados de forma completa e em conformidade com o caderno de encargos, viola o disposto no n.º 1 do artigo 392º, conjugado



com o disposto no artigo 387º e no n.º 3 do artigo 388º do CPP”, pelo que essa violação não ocorre nos autos 1-A e 2-A, onde são considerados apenas trabalhos efetivamente realizados.

Não obstante o articulado dos autos em apreço (1-A e 2-A), corresponder a trabalhos efetivamente realizados, ocorreram erros de medição em diversos autos mensais, e de entre esses erros, verifica-se o pagamento dos valores correspondentes a menores valias.

Estas deficiências ocorreram devido à metodologia seguida na elaboração dos autos de medição, que eram subscritos pelos serviços do IHRU e pela empresa adjudicatária sem controlo dos valores acumulados por artigo, o que provoca uma grande probabilidade de erros na elaboração dos autos.

Na empreitada em questão existem também erros de medição que prejudicam o adjudicatário, verificando-se a ocorrência de trabalhos efetivamente executados e não pagos.

A elaboração de autos de medição sem controlo dos valores acumulados por artigo, era uma prática que foi alterada com a criação da Direção de Gestão do Património e do Departamento de Gestão de Obras, passando a ser aplicada em todas as obras inseridas na área da DGP/ DGO, a elaboração de autos com controlo dos acumulados por artigo.

Tendo em consideração o supra referido, salienta-se o seguinte:

1. Os erros que determinaram o pagamento indevido das menores valias, não constam nos autos 1-A e 2-A, uma vez que o articulado desses autos traduz apenas trabalhos efetivamente realizados;
2. **Esses erros decorrem de uma metodologia desadequada à fiscalização e gestão de empreitadas, conforme se esquematiza no quadro em anexo;**
3. A título de exemplo, junta-se suporte informático referente à metodologia definida pelo signatário e que é aplicada em todas as empreitadas de grande reabilitação geridas pela Direção de Gestão do Património / Departamento de Gestão de Obras (neste caso a obra é também com a empresa Udra), através do qual se poderá verificar que é feito o controlo acumulado de todos os trabalhos, incluindo os trabalhos a menos da empreitada, o que permite detetar qualquer pagamento indevido;
4. Independentemente da não responsabilidade da signatária nos pagamentos indevidos da empreitada 03/DAGP/2010, cabe proceder-se à correção dos erros existentes nos autos da empreitada;
5. Em simultâneo com os erros que prejudicam o IHRU, existem outros que prejudicam o adjudicatário, uma vez que houve trabalhos contratuais executados e não medidos;
6. Para efeitos de acerto dos trabalhos efetivamente devidos na empreitada e após receção do relato da auditoria do TC, foi promovida a elaboração de um auto retificativo, do qual resulta um valor a favor do IHRU de 1.497,98€+IVA;
7. O adjudicatário, procedeu à devolução da verba, conforme cópia da NC constante do contraditório do IHRU.

Face ao exposto, vem a signatária solicitar a esse meritíssimo Tribunal a reanálise das conclusões do relato com base nos comentários expostos e ainda no contraditório que o IHRU venha a apresentar,

ou se for o caso, a relevação da responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, uma vez que no essencial se verifica o seguinte:

- a) Os autos que suscitaram o pagamento de menores valias, não tiveram qualquer intervenção da minha parte, por terem sido elaborados em 2011, ou seja, muito tempo antes de eu assumir as funções de Diretora da Direção de Gestão do Património ;
- b) Após criação do Departamento de Gestão de Obras na Direção, que me cabe dirigir, são seguidas práticas de elaboração de autos que inviabilizam este tipo de erros;
- c) Foi entretanto efetuado um auto retificativo, que corrige os erros de medição que prejudicam o IHRU e também que desfavoreciam o adjudicatário;
- d) Desse auto retificativo foi apurado um valor global a favor do IHRU no valor de 1.497,98€+IVA, que a empresa Udra já liquidou.

Ponto 3.6.2 – Responsabilidade financeira sancionatória

Causa da sanção do signatário – propôs a liquidação de faturas dos procedimentos 88/DAGP-DGRP/2012 e 63/DAGP-DGRP/2012, não tendo proposto a necessária publicitação do contrato.

RESPOSTA EM SEDE DE AUDIÊNCIA PRÉVIA

Não obstante não existir manual de procedimentos que determine a responsabilidade da Diretora de Gestão do Património no pedido de publicitação dos procedimentos de empreitada e verificação de que essa publicitação é efetuada, esse controlo é efetivamente assumido pela DGP/DGO no ato de propor ou autorizar o pagamento de cada fatura, o que é do conhecimento quer da DGF, quer do Conselho Diretivo.

Em 2012 e 2013, foram publicitados 510 procedimentos na área de atuação da Direção de Gestão do Património /Departamento de Gestão de Obras , e em todos foi controlado o ato de publicitação antes do respetivo pagamento, sendo exceção os dois procedimento incluídos na amostra da auditoria do TC.

Esta situação resultou de à data da ocorrência, os serviços não utilizarem sistematicamente a plataforma AnoGov para ajustes diretos, tendo apenas utilizado a plataforma eletrónica para concursos públicos e os dois ajustes em questão, por serem de valor mais elevado que o habitual.

O entendimento que havia nessa altura, era que a utilização da plataforma eletrónica AnoGov, implicava a migração de dados e conseqüente publicitação dos procedimentos no Portal BaseGov, o que resulta do estipulado pelo art. 8º, da Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de Julho, ou seja: **As plataformas eletrónicas devem garantir a sua interligação com o Portal dos Contratos Públicos, quer em termos técnicos quer no que respeita ao cumprimento das regras de sincronismo necessárias à transferência dos dados requeridos entre a plataforma eletrónica e o referido Portal.**

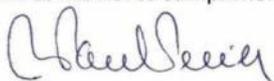
Face ao exposto, vem a signatária solicitar a esse meritíssimo Tribunal a reanálise das conclusões do relato com base nos comentários exposto e ainda no contraditório que o IHRU venha a apresentar, ou se for o caso, a relevação da responsabilidade financeira sancionatória, uma vez que no essencial se verifica o seguinte:

1. A publicitação de procedimentos lançados pelo DGP/ DGO, é sempre pedida e verificada nos serviços dirigidos pela signatária;
2. Em 2012 e 2013, foram publicitados 510 procedimentos desta DGP, tendo ocorrido um lapso em apenas dois procedimentos (os auditados pelo TC - 88/DAGP-DGRP/2012 e 63/DAGP-DGRP/2012);
3. Esse lapso decorreu da interpretação que à data era feita, nos termos do art. 8º, da Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de Julho, ou seja: **As plataformas eletrónicas devem garantir a sua interligação com o Portal dos Contratos Públicos, quer em termos técnicos quer no que respeita ao cumprimento das regras de sincronismo necessárias à transferência dos dados requeridos entre a plataforma eletrónica e o referido Portal;**
4. Desde que foi detetado que a plataforma AnoGov não migrava os dados para o portal do Inci, foram assegurados os procedimentos que impedem a ocorrência de erros decorrentes dessa situação.

Gostaria de salientar que sempre exerci as minhas funções no estrito propósito de melhor prosseguir os interesses do IHRU, com sacrifício pessoal e familiar, mas com plena convicção de que as opções tomadas eram aquelas que melhor acautelavam o interesse público, no cumprimento da legalidade e contribuindo para a progressiva implementação de boas práticas nos serviços e designadamente na Direção de Gestão do Património que dirigo .

Por último, gostaria de agradecer o contributo positivo que a auditoria levada a cabo por esse Tribunal, personificada pelos relatores, teve no processo de reestruturação que se encontra em curso na Direção de Gestão do Património.

Com os melhores cumprimentos,



Maria Paula de Almeida Pereira

Em anexo:

1. Quadro de menores valias da empreitada 03/DAGP/2010, com indicação gráfica da responsabilidade da signatária;
2. Ordem de serviço 4.2012, referente à minha nomeação para a Direção de Arrendamento e Gestão do Património, com efeitos a partir de 2012-02-17.
3. Suporte informático com ficheiro tipo de controlo de autos de medição em empreitada.

Outros elementos a considerar juntamente com a presente comunicação:

- a) Contraditório apresentado pelo IHRU, onde entre outros consta o auto retificativo da empreitada 03/DAGP/2010 e nota de crédito no valor de 1.497,98€+IVA.

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro da Área
Tribunal de Contas
Direcção-Geral
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 30 de Janeiro de 2014

VI Ref.: Proc. 15/2013 – AUDIT – DA – III.1 – Ofício nº 20102, de 26 de dezembro de 2013

Assunto: Auditoria ao “Projeto de Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU”

Exmo. Senhor Conselheiro,

Tendo sido notificado por esse Tribunal do extrato do *Relato da Auditoria ao “Projeto de Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU”* e para, querendo, remeter comentários ao mesmo à Direcção-Geral desse Tribunal, venho informar que adiro à exposição apresentada pelo IHRU, de que tive conhecimento.

Sem prejuízo da referida adesão, não posso deixar de referir que sempre exerci as m/funções, com abnegação, no estrito propósito de melhor prosseguir os interesses do IHRU, muitas vezes com sacrifício pessoal, na plena convicção de que as opções tomadas eram aquelas que melhor acautelavam o interesse público, no cumprimento da legalidade.

Adicionalmente ao exposto pelo IHRU sobre esta matéria informo o seguinte:

1. No extrato do relato de auditoria que me foi remetido pelo Tribunal de Contas sou identificado como responsável por infrações financeiras que resultam de irregularidades relativas à realização de pagamentos sem que tenha sido assegurada a prévia publicitação no Portal Base dos Contratos Públicos nos termos do nº1 do artigo 127º do CCP.
2. Conforme adiante demonstrarei, nos procedimentos em vigor no IHRU, não é uma competência da DGF realizar ou verificar os factos em causa.
3. No próprio relatório de auditoria é possível constatar, através do Anexo III – Planeamento e gestão do projeto as responsabilidades das diversas unidades orgánicas nestes processos, entre as quais a DGF;

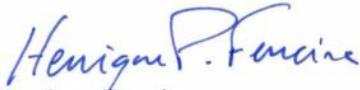
HFF

4. No último parágrafo da página 58 do relatório são identificadas as atribuições da DGP/DGO e da DP/DGPN nas quais se refere que estas unidades orgânicas "procedem também ao preenchimento dos formulários referentes aos pedidos de publicitação dos procedimentos e ao envio desses formulários à Direção de Administração e Recursos Humanos (DARH), que procede à publicação dos anúncios".
5. À DGF/DCT compete, conforme descrito no último parágrafo da página 59, "proceder à validação de pedidos de cabimento realizados pela DGP e DP, bem como à validação de pedidos de compromisso solicitados pelas referidas unidades orgânicas e, ainda, à verificação do cumprimento dos procedimentos legais", mais concretamente e conforme nota de rodapé nº 114, os relativos à "verificação da situação tributária e contributiva das entidades adjudicatárias nos termos do n.º 1 do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de junho".
6. É assim possível constatar que à DGF não compete nem o pedido de publicitação dos contratos nem a sua validação.
7. No entanto, caso assim não se entenda, e após esclarecimentos e informação recolhida junto dos colegas responsáveis pelas demais Direções envolvidas nos procedimentos em causa, foi possível constatar que a falta de publicitação para os casos em concreto representa uma exceção ao cumprimento do procedimento em vigor e não uma prática recorrente.
8. Estas situações resultaram de, à data da ocorrência, os serviços não utilizarem sistematicamente a plataforma AnoGov para ajustes diretos, tendo apenas utilizado a plataforma eletrónica para concursos públicos e os dois ajustes em questão, por serem de valor mais elevado que o habitual.
9. O entendimento que havia nessa altura era que a utilização da plataforma eletrónica AnoGov implicava a migração de dados e conseqüente publicitação dos procedimentos no Portal BaseGov, o que resulta do estipulado pelo art. 8º, da Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de julho, ou seja: As plataformas eletrónicas devem garantir a sua interligação com o Portal dos Contratos Públicos, quer em termos técnicos quer no que respeita ao cumprimento das regras de sincronismo necessárias à transferência dos dados requeridos entre a plataforma eletrónica e o referido Portal.
10. Deve ainda ser considerado que os serviços logo que identificaram a falta de publicitação procederam à sua regularização.
11. Face ao exposto, vem o signatário solicitar a esse meritíssimo Tribunal a reanálise das conclusões do relato com base nos comentários exposto e ainda no contraditório apresentado pelo IHRU, ou se for o caso, a relevação da responsabilidade financeira sancionatória, uma vez que no essencial se verifica o seguinte:

HDP

- a. A responsabilidade de publicitação não era uma responsabilidade da Direção de Gestão Financeira pelo que não competia ao signatário criar os mecanismos de verificação dessa publicitação mas sim se os pagamentos estavam aprovados e se as entidades adjudicatárias apresentavam a situação tributária e contributiva regularizada.
- b. Caso não se entenda excluída a responsabilidade pelos argumentos resumidos em 1, a publicitação de procedimentos lançados é pedida e verificada na DGP/DGO e DP/DGPN sendo os casos identificados na amostra exceção ao normal tratamento destas situações pelos motivos igualmente expostos;
- c. Os lapsos identificados decorreram da interpretação que à data era feita, nos termos do art. 8º, da Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de Julho, ou seja: As plataformas eletrónicas devem garantir a sua interligação com o Portal dos Contratos Públicos, quer em termos técnicos quer no que respeita ao cumprimento das regras de sincronismo necessárias à transferência dos dados requeridos entre a plataforma eletrónica e o referido Portal;
- d. À presente data, estão assegurados os procedimentos que impedem a ocorrência de erros relativamente a falta de publicitações de procedimentos por ajuste direto, sendo que, face às questões de responsabilidade imputadas à DGF por esse Tribunal sobre esta matéria, cautelarmente os serviços do Departamento de Contabilidade e Tesouraria da DGF passaram a incluir nas suas tarefas de processamento e liquidação de faturas a validação da prévia publicitação, através de documento comprovativo da publicitação ou de despacho na fatura nesse sentido exarado pela unidade orgânica respetiva.

Com os melhores cumprimentos,


Henrique Ferreira



Miguel Morgado Ferreira
Advogado

Tribunal de Contas
Direção Geral
A/c Exma. Senhora
Auditora Coordenadora
Leonor Côrte-Real Amaral
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

V/ Ref.: Processo n.º 15/13 – AUDIT - DA III.1
26 DEZ 2013 20104

Assunto: Auditoria ao projeto de Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU

JORGE MORGADO FERREIRA (doravante "Expoente"), citado em 27 de dezembro de 2013 para, querendo, comentar os pontos 1.1, n.º 19, alínea c), 3.6.1.3.2 e quadro 16º, do Anexo I, da Auditoria com a referência identificada em epígrafe, vem, nos termos do artigo 13.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 48/2006, expor e requerer o seguinte:

1. O Expoente exerceu as funções de Diretor Financeiro do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (doravante "IHRU") entre 9 de julho de 2007 e 27 de junho de 2012 (cfr. Ordem de Serviços n.ºs 2/2007 e OS.19.2012, que ora se juntam como documentos n.ºs 1 e 2).

2. No exercício dessas funções e no âmbito das competências que lhe estavam atribuídas pela respetiva ordem de nomeação, o Expoente era responsável pela "*autorização de pagamentos*" junto das instituições bancárias nas quais o IHRU dispunha de contas.
3. Essas "*autorizações de pagamentos*" limitavam-se à aposição de assinatura em cheque ou na realização de transferências bancárias, sendo sempre necessária e obrigatoriamente precedidas de despacho do Conselho Diretivo do IHRU.
4. No momento em que era solicitada a intervenção do ora Expoente, os pagamentos a realizar pelo IHRU teriam sido já previamente validados e aprovados pelo Conselho Diretivo, sendo o valor do pagamento, também ele, previamente validado pela direção competente do IHRU, sem qualquer intervenção do Expoente nessa matéria.
5. Antes de autorizar qualquer pagamento, o Expoente verificava se o mesmo vinha acompanhado do respetivo despacho do Conselho Diretivo e conferia se os valores a pagar correspondiam àqueles que constavam da documentação de suporte.
6. O Expoente não tinha, nem nunca teve, qualquer responsabilidade na publicitação dos ajustes diretos efetuados pelo IHRU no Portal Base dos Contratos Públicos, nem lhe cabia verificar a correta execução e adjudicação desses mesmos ajustes diretos.
7. Assumindo sempre que todos os requisitos legais se encontravam cumpridos, uma vez que o Expoente autorizava pagamentos que estivessem devidamente suportados em despachos do Conselho Diretivo.

Miguel Morgado Ferreira
Advogado

8. O Expoente já não exerce as funções de Diretor Financeiro desde 27 de junho de 2007, estando atualmente aposentado, não tendo, como tal, acesso à documentação subjacente ao presente processo.
9. Nem essa documentação lhe foi facultada na citação a que se responde, pelo que o Expoente está impedido de se pronunciar em maior detalhe sobre o caso *sub judice*.
10. Não obstante, o Expoente sempre pautou o exercício das suas funções pelo estrito cumprimento da legalidade, com respeito pelas competências e atribuições constantes da sua ordem de nomeação.
11. Nunca tendo autorizado qualquer pagamento sem que o mesmo se encontrasse suportado em despacho do Conselho Diretivo, devidamente fundamentado.
12. Pelo que a ter-se verificado o alegado pagamento de qualquer quantia sem a publicitação do respetivo contrato no Portal Base dos Contratos Públicos, a responsabilidade desse pagamento não pode ser atribuída ao ora Expoente, devendo, a existir, ser imputada a quem ordenou ao Expoente que autorizasse esse mesmo pagamento.

Termos em que se requer que seja arquivado qualquer processo de efetivação de responsabilidades ou de multa contra o ora Expoente, decorrentes da auditoria identificada em epígrafe.

Miguel Morgado Ferreira
Advogado

Junta: Procuração Forense e 2 documentos

O Advogado



MIGUEL MORGADO FERREIRA
Advogado
NIF 223614475 | C.P. 44538-L
Rua Ator Antonio Silva, 9
Campo Grande – 1600-404 Lisboa
T: 217 824 474 | F: 217824959
E: miguelnunoferreira@hotmail.com

BGTC 20 1'14 1203

Exmo Senhor Juiz Conselheiro
do Tribunal de Contas

Proc. nº 15/13-Audit

Auditoria ao Projeto de Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU

Rui Ramos Loza, notificado para se pronunciar no âmbito do Proc. em epígrafe quanto à existência de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, vem expor a V. Exa o seguinte, o que fará nos termos da sequência constante do Relatório datado de Dezembro de 2013.

Ponto 3.6.1.3.2. – Ajuste directo nº 127/DP/2010 – Coordenação e segurança em obra empreitada 1/DP-2009 – Bairro de Nossa Senhora da Conceição - Guimarães

Do procedimento em Geral:

Antes da entrada da Anogov o procedimento vigente era o de reporte numa folha Excel dos ajustes diretos, à medida que a adjudicação destes ia ocorrendo. No final do mês, o processo era transposto individualmente para um formulário em Word, que posteriormente era enviado para a área administrativa que centralizava os pedidos de publicitação, uma vez que detinha a chave de acesso à BaseGov por forma a proceder ao Reporte. O processo de reporte era, como se vê, suscetível de gerar a ocorrência de erros, em particular, na fase de transposição.

Assim que a Anogov entrou em funcionamento todos os procedimentos passaram a ser introduzidos na plataforma.

A Portaria nº 701-G/2008 de 29 de julho, que define os requisitos e condições a que deve obedecer a utilização de plataformas eletrónicas, dispõe no artigo 8º a) que as mesmas devem garantir a interligação com o Portal dos Contratos Públicos, quer em termos técnicos quer no que respeita ao cumprimento das regras de sincronismo necessárias à transferência dos dados requeridos entre a plataforma eletrónica e o referido Portal.

A convicção de que este procedimento se processaria de forma automática esteve na base do erro que uma vez detetado, foi prontamente corrigido, pese embora fora de tempo.

Da responsabilidade em particular:

RL
1/6

Fui Director da Delegação do Norte do IHRU entre 2009 e 2012. A Informação n.º 252373, na qual foi proposta a abertura do presente procedimento, foi produzida em 23 de fevereiro de 2010.

À data da informação, não estava instituída, a prática de incluir no despacho/deliberação de abertura do procedimento, a proposta de publicitação do ato, pelo que o mesmo foi efetuado nos termos do art.º 36.º do CCP aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, doravante CCP, tendo incidido tão-somente sobre as questões essenciais aqui previstas; decisão de contratar e decisão de autorização da despesa.

Em nosso entender, a decisão de contratar, enquanto ato complexo, pode aglutinar um conjunto de outras decisões que pese embora serem relevantes para a contratação, são contudo decisões de natureza instrumental. Refiro-me a título exemplificativo à aprovação das peças do procedimento, entre outros.

Ou seja, in casu, o despacho/deliberação proferido, que deu origem à abertura do procedimento continha os elementos essenciais constantes do art.º 36.º do CCP, não nos parecendo relevante face ao silêncio da Lei nesta matéria, que o mesmo devesse conter uma proposta de publicitação do ato, pois que, a publicitação ocorre independentemente de proposta para o efeito, não sendo pois esta última que determina a sua execução e consequente eficácia do procedimento.

Acresce que na data das informações em causa, ainda não havia sido publicado, tanto quanto sei, o relatório da auditoria a que se refere a notificação de V. Exa., pelo que considero que não houve desrespeito pelas suas recomendações.

Por fim, a execução do contrato anteriormente à publicitação do mesmo, não gerou nenhum encargo adicional para o erário público, nem violou o princípio da transparência, pelo que o sancionamento da eventual responsabilidade financeira, consistente na aplicação de multa no valor mínimo de 15 UC sempre constituiria a violação do princípio da proporcionalidade face ao montante do contrato em apreço – 6.000 €.

Ponto 3.6.1.3.3. – Empreitada n.º 1/DP/2009 – Reabilitação do Bairro de Nossa Senhora da Conceição Guimarães

1. Em Outubro 2009 foi iniciado o procedimento concursal conducente à adjudicação da empreitada para a reabilitação do Bairro de N.S. Conceição.
2. O concurso público decorreu com normalidade tendo o contrato sido celebrado em 2 fevereiro de 2010, com a empresa Mesquita, Construções, que entretanto faliu.
3. Em 27 de abril de 2010, foi efetuada a transmissão da posição contratual para o segundo classificado - Lúcio da Silva Azevedo & Filhos, S.A.

2

RL
2/6

4. No estudo da execução da obra com o empreiteiro ficou demonstrada a existência de uma solução alternativa, que reconhecidamente resolvia duas das preocupações que existiam à data e que passamos a expor:
- a. A rede de gás existente incluía um conjunto de colunas montantes (em árvore) implantadas nas paredes exteriores dos edifícios, que abasteciam apenas os moradores que tinham formalizado os contratos com a empresa fornecedora de gás.
 - i. A solução preconizada no concurso para o tratamento da parede exterior não tinha em conta a existência da referida rede de gás, pelo que a aplicação do revestimento térmico obrigaria a construir uma calha técnica acessível e ventilada, para passagem da rede, por forma a cumprir as exigências regulamentares.
 - ii. Resulta do ponto anterior o seguinte:
 1. A execução da referida calha implicaria forçosamente uma descontinuidade do isolamento térmico e consequentes pontos de fragilização das fachadas, que iriam resultar, no futuro, em patologias no interior das habitações, condensações e consequente diminuição de grau de conforto, além de vir a ser uma fonte potencial de outros problemas no futuro.
 2. Esta solução não estava prevista quando da abertura do concurso pelo que constituiria, por si só, um encargo adicional para o Instituto.
 3. Poderia impedir os moradores de, em momento futuro, aceder ao abastecimento da rede de gás como alternativa à energia elétrica.
 - b. As obras previstas para a cobertura (plana com recolha das águas pluviais pelo interior do edifício) tinham como objetivo alterar o escoamento das águas pluviais para as fachadas. Esta situação obrigaria a remover as telas e a “camada de forma” até à laje, por forma a alterar a inclinação das pendentes para o exterior. A execução deste trabalho teria duas implicações fundamentais:
 - i. Agravamento temporário das infiltrações: A consignação da obra foi realizada em 27 de setembro de 2010, o que, tendo em conta a calendarização do referido trabalho, a sua execução seria concretizada no inverno, ou seja, apesar de eventuais ações cautelares de natureza precária, exporia seguramente as frações dos últimos pisos a graves infiltrações, o que tornaria insustentável a manutenção da função habitacional daqueles fogos e potencialmente outras frações dos pisos inferiores.
 - ii. Resíduos de demolições: existiriam resíduos resultantes da remoção da cobertura que seriam necessários movimentar com prejuízo para o ambiente e potenciais danos e incómodos para os moradores.

5. A solução alternativa à proposta (cobertura inclinada “duas águas” com revestimento com painéis “sandwich”) permitia:
 - a. Aumentar a durabilidade da cobertura.
 - b. Aumentar a fiabilidade da cobertura porquanto diminuía a possibilidade de ocorrência de futuras anomalias relativamente à aplicação de telas.
 - c. Custos de reparação inferiores na solução de painéis “sandwich” relativamente à solução da tela.
 - d. Melhor deteção na análise da localização de futuras infiltrações/humidades.
 - e. Permitiu reduzir significativamente o impacto da execução dos trabalhos nas condições de vivência dos inquilinos dos pisos confrontantes com a cobertura.

Do ponto 4 e 5 penso ter ficado provada a bondade da solução alternativa.

Refira-se ainda que se o procedimento fosse a realização de um concurso público para aqueles trabalhos, as implicações para o erário público seriam no nosso entender mais gravosas porquanto obrigariam à suspensão dos trabalhos do revestimento exterior, pelo prazo do procedimento, o que poderia determinar ter que pagar indemnização ao empreiteiro e acréscimos (ainda que marginais) nas revisões de preços.

Haveria ainda a possibilidade de coexistirem dois empreiteiros em obra tornando muito mais difícil a coordenação dos trabalhos e diminuindo a garantia de execução da obra.

Por fim e não menos importante, refira-se que este processo era urgente, sendo que desde 1979 (primeira ocupação de Bairro em N.S. Conceição) até à data da intervenção (empreitada nº1/DP/2009) nunca tinham sido efetuadas obras de grande reparação. Aliás, sempre foi um processo urgente. Já é em 2002 a Inf. 243/DGHN/ 2002 (Doc 1) e Inf. 1380/DGHN/2004 (Doc 2) se referia à “degradação acentuada dos paramentos exteriores” estando inclusivamente prevista a sua reabilitação no Plano de Atividades do Ex-IGAPHE para aquele ano. Em 2004, o técnico do IGAPHE responsável pelo bairro alertava para a situação “gravosa e bastante perigosa provocada pelo desprendimento de pedaços de argamassa de betão das fachadas que já iam causando problemas físicos a transeuntes” cfr consta da inf. 545/DGHN de 2004/04/07 (Doc 3). Assim se conclui que atrasar o processo seria potencialmente gravoso para o Estado, podendo este, em caso de acidente, incorrer em responsabilidade extracontratual por eventuais danos causados a particulares, além de poder originar situações moralmente indefensáveis na infeliz coincidência de ocorrer danos físicos a pessoas.

Do exposto, se refere que, no nosso entender, não se tratou de obra nova mas de uma solução técnica ajustada à realidade da proposta inicial, consubstanciando modificações objetivas ao contrato que na sua génese poderão configurar trabalhos a mais e a menos (que se compensam integralmente), dado terem diretamente a ver com o seu conteúdo geral, com as definições e obrigações no que concerne ao volume e às espécies dos trabalhos executados. No contrato de empreitada de obras públicas os trabalhos a mais são decorrentes do poder que o dono de obra tem de impor alterações ao contrato, desde

que tais alterações se contenham nos limites constantes das alíneas c) e d) do número 2 do artigo 370 do CCP.

Nos termos do disposto no nº1 do artigo 370º, para que sejam considerados trabalhos a mais, é necessária a verificação cumulativa dos seguintes requisitos:

- a) Que a sua quantidade e/ou espécie não constem do contrato, isto é, que acresçam ao estipulado no contrato.
- b) Que digam respeito à execução da mesma obra, isto é, que integrem no objeto e fim do contrato; não possam e não devam ser objeto de empreitada autónoma; que haja entre a empreitada e trabalhos uma relação de indispensabilidade e complementaridade. Ou seja, sem esses trabalhos o fim não seria realizado de modo satisfatório, considerando o interesse público que com o resultado se pretendeu realizar.

Verifica-se que:

- a) Os trabalhos se destinaram à realização da mesma obra, e do ponto de vista técnico e funcional deveriam dela fazer parte desde o início, estando ligados à melhor forma de conceber a realização do interesse público subjacente à obra, daí que não se trate de obra nova.
- b) Tratou-se de trabalhos cuja opção inicialmente prevista não era a mais satisfatória para a realização do interesse público e que não resultou em acréscimo de custos
- c) Estes trabalhos não podiam ser, técnica ou economicamente, separáveis do contrato dados os inconvenientes graves decorrentes do lançamento de novos procedimentos com a empreitada em curso. Não se pretendeu com isto materializar qualquer fuga às regras legais da escolha do procedimento de adjudicação e dos respetivos condicionamentos ou de obter uma obra diferente da contratada.
- d) Tais trabalhos eram estritamente necessários à execução e boa conclusão da obra.
- e) O valor não ultrapassou qualquer limite legal, tendo-se procedido em consideração com a estabilidade do contrato.
- f) Finalmente importa referir que a execução do contrato no seu todo refletiu preocupações de índole financeira, visando objetivos de controlo de despesa pública, pelo que não acarretou o ultrapassar do montante previsto no contrato de empreitada de obra pública para a execução da obra nem tão pouco derrapagem de prazos.

Revisão preços.

Conforme revelam os documentos 4 e 5 sempre o IHRU procedeu no sentido da empresa Lúcius proceder à devolução da quantia de 21.741,60 €, indevidamente paga

no seguimento de erro de cálculo da revisão de preços, não tendo o IHRU, certamente, lançado mão da via judicial dado entender que esta seria sempre a última e mais morosa solução e a que geraria maior demora na resolução da questão.

Importa, aliás, dar conhecimento a V. Exa do facto de a empresa Lúcios, já ter pago a aludida quantia – (cfr. Doc 6 e 7) pelo que, dado se encontrar já solucionada esta questão, não existirá qualquer responsabilidade financeira, quer reintegratória quer sancionatória a assacar ao exponente.

Importa referir, no que à revisão de preços diz respeito, que o erro, logo que detetado, foi comunicado à empresa Lúcio da Silva Azevedo & Filhos, S.A. conforme, aliás é referido no Relatório de Auditoria, tendo o IHRU diligenciado no sentido da empresa devolver a aludida quantia, como já sucedeu.

Assim, e tendo presente que as falhas detetadas nos procedimentos concursais em apreço não geraram qualquer prejuízo para o erário público – o que se verificou quer no ajuste direto nº 127/DP/2010, quer no respeito ao procedimento de empreitada de obra pública de reabilitação do Bairro Nossa Senhora da Conceição – que as alterações das soluções das coberturas, do guarnecimento dos vãos exteriores, dos telefones de porteiro e a execução da rede de gás apenas visaram melhorar as condições de habitabilidade e fruição de um bairro que há muito reclamava a realização de obras, e que, a empresa Lúcio da Silva Azevedo & Filhos, S.A. já procedeu à devolução da quantia de 21.741,60 €, indevidamente paga a título de revisão de preços, requer-se a V. Exa se digne considerar justificados os procedimentos seguidos, concluindo, por apelo ao princípio da proporcionalidade, pela inexistência de responsabilidade financeira quer sancionatória quer ressarcitória.

Pede deferimento,

Rui Ramos Loza



Porto, 28 de janeiro de 2014

REGIC 30 1 14 1921

6

6/6

Exmo Senhor Juiz Conselheiro
do Tribunal de Contas

Proc. nº 15/13-Audit

Auditoria ao Projeto de Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU

Ângelo Machado Barroso, notificado para se pronunciar no âmbito do Proc. em epígrafe quanto à existência de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, vem expor a V. Exa o seguinte, o que fará nos termos da sequência constante do Relatório datado de Dezembro de 2013.

Ponto 3.6.1.3.2. – Ajuste directo nº 127/DP/2010 – Coordenação e segurança em obra empreitada 1/DP-2009 – Bairro de Nossa Senhora da Conceição - Guimarães

Do procedimento em Geral:

Antes da entrada da AnoGov o procedimento vigente era o de reporte numa folha Excel dos ajustes diretos, à medida que a adjudicação destes ia ocorrendo. No final do mês, o processo era transposto individualmente para um formulário em Word, que posteriormente era enviado para a área administrativa que centralizava os pedidos de publicitação, uma vez que detinha a chave de acesso à BaseGov por forma a proceder ao Reporte. O processo de reporte era, como se vê, suscetível de gerar a ocorrência de erros, em particular, na fase de transposição.

Assim que a Anogov entrou em funcionamento todos os procedimentos passaram a ser introduzidos na plataforma.

A Portaria nº 701-G/2008 de 29 de julho, que define os requisitos e condições a que deve obedecer a utilização de plataformas eletrónicas, dispõe no artigo 8º a) que as mesmas devem garantir a interligação com o Portal dos Contratos Públicos, quer em termos técnicos quer no que respeita ao cumprimento das regras de sincronismo necessárias à transferência dos dados requeridos entre a plataforma eletrónica e o referido Portal.

A convicção de que este procedimento se processaria de forma automática esteve na base do erro que uma vez detetado, foi prontamente corrigido, pese embora fora de tempo.

Da responsabilidade em particular:

Fui nomeado em regime de substituição em 1 de fevereiro de 2010. A Informação n.º 252373, na qual foi proposta a abertura do presente procedimento, foi produzida em 23 de fevereiro do mesmo ano.

À data da informação, não estava instituída, a prática de incluir no despacho/deliberação de abertura do procedimento, a proposta de publicitação do ato, pelo que o mesmo foi efetuado nos termos do art.º 36.º do CCP aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, doravante CCP, tendo incidido tão-somente sobre as questões essenciais aqui previstas; decisão de contratar e decisão de autorização da despesa.

Em nosso entender, a decisão de contratar, enquanto ato complexo, pode aglutinar um conjunto de outras decisões que pese embora serem relevantes para a contratação, são contudo decisões de natureza instrumental. Refiro-me a título exemplificativo à aprovação das peças do procedimento, entre outros.

Ou seja, in casu, o despacho/deliberação proferido, que deu origem à abertura do procedimento continha os elementos essenciais constantes do art.º 36.º do CCP, não nos parecendo relevante face ao silêncio da Lei nesta matéria, que o mesmo devesse conter uma proposta de publicitação do ato, pois que, a publicitação ocorre independentemente de proposta para o efeito, não sendo pois esta última que determina a sua execução e consequente eficácia do procedimento.

Por outro lado, no procedimento de ajuste direto efetuado pela plataforma eletrónica e tendo sido convidadas três entidades para apresentar proposta, poder-se-á entender que, em bom rigor, se deu cumprimento à ratio legis que justifica a imposição legal da publicitação da celebração do contrato, nestes casos, ou seja conferiu desde logo – não apenas a partir da celebração do contrato mas ainda durante a sua formação – a possibilidade de controlo gracioso e jurisdicional do procedimento, por terceiros interessados.

Acresce que na data das informações em causa, ainda não havia sido publicado, tanto quanto sei, o relatório das auditorias a que se refere a notificação de V. Exa., pelo que considero que não houve desrespeito pelas suas recomendações.

Por fim, a execução do contrato anteriormente à publicitação do mesmo, não gerou nenhum encargo adicional para o erário público, nem violou o princípio da transparência, pelo que o sancionamento da eventual responsabilidade financeira, consistente na aplicação de multa no valor mínimo de 15 UC sempre constituiria a violação do princípio da proporcionalidade face ao montante do contrato em apreço – 6.000 €.

Ponto 3.6.1.3.3. – Empreitada nº 1/DP/2009 – Reabilitação do Bairro de Nossa Senhora da Conceição Guimarães

1. Em Outubro 2009 foi iniciado o procedimento concursal conducente à adjudicação da empreitada para a reabilitação do Bairro de N.S. Conceição.
2. O concurso público decorreu com normalidade tendo o contrato sido celebrado em 2 fevereiro de 2010, com a empresa Mesquita, Construções, que entretanto faliu.
3. Em 27 de abril de 2010, foi efetuada a transmissão da posição contratual para o segundo classificado - Lúcio da Silva Azevedo & Filhos, S.A.
4. No estudo da execução da obra com o empreiteiro ficou demonstrada a existência de uma solução alternativa, que reconhecidamente resolvia duas das preocupações que existiam à data e que passamos a expor:
 - a. A rede de gás existente incluía um conjunto de colunas montante (em árvore) implantadas nas paredes exteriores dos edifícios, que abastecia apenas os moradores que tinham formalizado os contratos com a empresa fornecedora de gás.
 - i. A solução preconizada no concurso para o tratamento da parede exterior não tinha em conta a existência da referida rede de gás, pelo que a aplicação do revestimento térmico obrigaria a construir uma calha técnica acessível e ventilada, para passagem da rede, por forma a cumprir as exigências regulamentares.
 - ii. Resulta do ponto anterior o seguinte:
 1. A execução da referida calha implicaria forçosamente numa descontinuidade do isolamento térmico e consequentes pontos de fragilização das fachadas, que iria resultar no futuro em patologias no interior das habitações, condensações e consequente diminuição de grau de conforto, além de vir a ser uma fonte potencial de problemas no futuro.
 2. Esta solução não estava prevista aquando da abertura do concurso pelo que constituiria por si só um encargo adicional para o Instituto.
 3. Poderia impedir os moradores de em momento futuro, aceder ao abastecimento da rede de gás como alternativa à energia elétrica.

- b. As obras previstas para a cobertura (plana com recolha das águas pluviais pelo interior do edifício) tinham como objetivo alterar o escoamento das águas pluviais para as fachadas. Esta situação obrigaria a remover as telas e a “camada de forma” até à laje, por forma a alterar a inclinação das pendentes para o exterior. A execução deste trabalho teria duas implicações fundamentais:
 - i. Agravamento temporário das infiltrações: A consignação da obra foi realizada em 27 de setembro de 2010, o que, tendo em conta a calendarização do referido trabalho, a sua execução seria concretizada no inverno, ou seja, apesar de eventuais ações cautelares de natureza precária, exporia seguramente as frações dos últimos pisos a graves infiltrações, o que tornaria insustentável a manutenção da função habitacional daqueles fogos e potencialmente outras frações dos pisos inferiores.
 - ii. Resíduos de demolições: existiriam resíduos resultantes da remoção da cobertura que seriam necessários movimentar com prejuízo para o ambiente e potenciais danos e incómodos para os moradores.
5. A solução alternativa à proposta (cobertura inclinada “duas águas” com revestimento com painéis “sandwich”) permitia:
- a. Aumentar a durabilidade da cobertura.
 - b. Aumentar a fiabilidade da cobertura porquanto diminuía a possibilidade de ocorrência de futuras anomalias relativamente à aplicação de telas.
 - c. Custos de reparação inferiores na solução de painéis “sandwich” relativamente à solução da tela.
 - d. Melhor deteção na análise da localização de futuras infiltrações/humidades.
 - e. Permitiu reduzir significativamente o impacto da execução dos trabalhos nas condições de vivência dos inquilinos dos pisos confrontantes com a cobertura.

Do ponto 4 e 5 penso ter ficado provada a bondade da solução alternativa, tendo a mesma sido validada pelo autor do projeto.

Refira-se ainda que se o procedimento fosse a realização de um concurso público para aqueles trabalhos, as implicações para o erário público seriam no nosso entender mais gravosas porquanto obrigariam à suspensão dos trabalhos do revestimento exterior, pelo prazo do procedimento, o que poderia determinar ter que pagar indemnização ao empreiteiro e acréscimos (ainda que marginais) nas revisões de preços.

Haveria ainda a possibilidade de coexistirem dois empreiteiros em obra tornando muito mais difícil a coordenação dos trabalhos e diminuindo a garantia de execução da obra.

Por fim e não menos importante, refira-se que este processo era urgente, sendo que desde 1979 (primeira ocupação de Bairro em N.S. Conceição) até à data da intervenção

(empreitada nº1/DP/2009) nunca tinham sido efetuadas obras de grande reparação. Aliás, sempre foi um processo urgente. Já é em 2002 a Inf. 243/DGHN/ 2002 (Doc 1) e Inf. 1380/DGHN/2004 (Doc 2) se referia à “degradação acentuada dos paramentos exteriores” estando inclusivamente prevista a sua reabilitação no Plano de Atividades do Ex-IGAPHE para aquele ano. Em 2004, o técnico do IGAPHE responsável pelo bairro alertava para a situação “gravosa e bastante perigosa provocada pelo desprendimento de pedaços de argamassa de betão das fachadas que já iam causando problemas físicos a transeuntes” cfr consta da inf. 545/DGHN de 2004/04/07 (Doc 3). Assim se conclui que atrasar o processo seria potencialmente gravoso para o Estado, podendo este, em caso de acidente, incorrer em responsabilidade extracontratual por eventuais danos causados a particulares, além de poder originar situações moralmente indefensáveis na infeliz coincidência de ocorrer danos físicos a pessoas.

Do exposto, decorre que a nossa convicção nunca foi a de estar perante uma obra nova mas de uma solução técnica ajustada à realidade da proposta inicial, consubstanciando modificações objetivas ao contrato que na sua génese poderão configurar trabalhos a mais e a menos (que se compensam integralmente), dado terem diretamente a ver com o seu conteúdo geral, com as definições e obrigações no que concerne ao volume e às espécies dos trabalhos executados. No contrato de empreitada de obras públicas os trabalhos a mais são decorrentes do poder que o dono de obra tem de impor alterações ao contrato, desde que tais alterações se contenham nos limites constantes das alíneas c) e d) do número 2 do artigo 370 do CCP.

Nos termos do disposto no nº1 do artigo 370º, para que sejam considerados trabalhos a mais, é necessária a verificação cumulativa dos seguintes requisitos:

- a) Que a sua quantidade e/ou espécie não constem do contrato, isto é, que acresçam ao estipulado no contrato.
- b) Que digam respeito à execução da mesma obra, isto é, que integrem no objeto e fim do contrato; não possam e não devam ser objeto de empreitada autónoma; que haja entre a empreitada e trabalhos uma relação de indispensabilidade e complementaridade. Ou seja, sem esses trabalhos o fim não seria realizado de modo satisfatório, considerando o interesse público que com o resultado se pretendeu realizar.

Pelo que no nosso entender:

- a) Os trabalhos se destinaram à realização da mesma obra, e do ponto de vista técnico e funcional deveriam dela fazer parte desde o início, estando ligados à melhor forma de conceber a realização do interesse público subjacente à obra, daí que não se trate de obra nova.
- b) Tratou-se de trabalhos cuja opção inicialmente prevista não era a mais satisfatória para a realização do interesse público e que não resultou em acréscimo de custos.

- L3
- c) Estes trabalhos não podiam ser, técnica ou economicamente, separáveis do contrato dados os inconvenientes graves decorrentes do lançamento de novos procedimentos com a empreitada em curso. Não se pretendeu com isto materializar qualquer fuga às regras legais da escolha do procedimento de adjudicação e dos respetivos condicionamentos ou de obter uma obra diferente da contratada.
 - d) Tais trabalhos eram estritamente necessários à execução e boa conclusão da obra.
 - e) O valor não ultrapassou qualquer limite legal, tendo-se procedido em consideração com a estabilidade do contrato.
 - f) Finalmente importa referir que a execução do contrato no seu todo refletiu preocupações de índole financeira, visando objetivos de controlo de despesa publica, pelo que não acarretou o ultrapassar do montante previsto no contrato de empreitada de obra pública para a execução da obra nem tão pouco derrapagem de prazos.

Revisão preços.

Conforme revelam os documentos 4 e 5 sempre o IHRU procedeu no sentido da empresa Lúcius proceder à devolução da quantia de 21.741,60 €, indevidamente paga no seguimento de erro de cálculo da revisão de preços, não tendo o IHRU, certamente, lançado mão da via judicial dado entender que esta seria sempre a última e mais morosa solução e a que geraria maior demora na resolução da questão.

Importa, aliás, dar conhecimento a V. Exa do facto de a empresa Lúcius, já ter pago a aludida quantia – (cfr. Doc 6 e 7) pelo que, dado se encontrar já sanada esta questão, e tratando-se de um lapso que foi prontamente corrigido, não existirá, por apelo à elementar justiça, qualquer responsabilidade financeira quer reintegratória quer sancionatória a assacar ao exponente.

Importa referir, no que à revisão de preços diz respeito, que o erro, logo que detetado, foi comunicado à empresa Lúcio da Silva Azevedo & Filhos, S.A. conforme, aliás é referido no Relatório de Auditoria, tendo o IHRU diligenciado no sentido da empresa devolver a aludida quantia, como já sucedeu.

Assim, e tendo presente que as falhas detetadas nos procedimentos concursais em preço não geraram qualquer prejuízo para o erário público – o que se verificou quer no ajuste direto nº 127/DP/2010, quer no respeito ao procedimento de empreitada de obra pública de reabilitação do Bairro Nossa Senhora da Conceição –, que as alterações das soluções das coberturas, do guarnecimento dos vãos exteriores, dos telefones de porteiro e a execução da rede de gás apenas visaram melhorar as condições de habitabilidade e fruição de um bairro que há muito reclamava a realização de obras, e que, a empresa

Lúcio da Silva Azevedo & Filhos, S.A. já procedeu à devolução da quantia de 21.741,60 €, indevidamente paga a título de revisão de preços, **requer-se** a V. Exa se digne considerar justificados os procedimentos seguidos, concluindo, por apelo ao princípio da proporcionalidade, pela inexistência de responsabilidade financeira quer sancionatória quer reintegratória.

Em todo caso, mesmo que assim não se considere e por se entender verificados todos os pressupostos previstos para o efeito, sempre deverá ser relevada qualquer eventual responsabilidade do requerente nos termos do artigo 65. nº. 8 da LOPTC o que igualmente se requer.

Pede deferimento,



Ângelo Barroso

Porto, 28 de janeiro de 2014

DATA 31 1 14 2082

7

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro da Área
Tribunal de Contas
Direcção-Geral
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 30 de Janeiro de 2014

Nota: A resposta foi antecipada por e-mail às 13:36 horas do dia 30 de janeiro.

Assunto: Auditoria ao Projeto de Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU

Na sequência da comunicação com a referência Proc. n.º 15/13 – Audit DA III.1, respeitante ao mencionado em assunto, seguem os comentários ao extrato do relato da auditoria, solicitando a V. Ex.ª, que os mesmos sejam tidos em consideração, na tomada da decisão desse meritíssimo Tribunal, juntamente com o contraditório que o IHRU venha a apresentar.

Ponto 3.6.1.1.1 – Responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Causa da sanção – Violação do n.º 1 do artigo 75º do CPP, por proposta de procedimento com base em critério da proposta economicamente mais vantajosa, tendo em conta os seguintes fatores por ordem decrescente de importância e com a seguinte ponderação:

- a) Preço (70 %);
- b) Curriculum da equipa projetista (30%);

A causa da sanção incide sobre o fator b) - Curriculum da equipa projetista (30%);

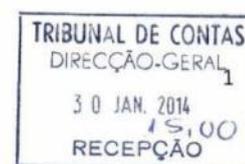
RESPOSTA EM SEDE DE AUDIÊNCIA PRÉVIA.

No âmbito do trabalho exercido no IHRU, coube-me elaborar as propostas referentes aos procedimentos 1/DAGP/2009 e 2/DAGP/2009, mediante os quais foram lançados concursos para aquisição de projetos.

Tendo como objetivo a qualidade dos projetos e minimizar a ocorrência de trabalhos a mais e situação imprevistas, situação particularmente sensível na área da reabilitação, julgou-se fundamental introduzir nos fatores de ponderação da proposta economicamente mais vantajosa, a experiência da equipa projetista que cada concorrente viesse a incorporar na sua proposta.

Salienta-se que este desígnio de qualidade e controlo do projeto, é patente na metodologia proposta pelo signatário no ponto 1.2, do caderno de encargos, nos termos do qual foi definida uma fase de estudo prévio, que possibilitaria ao IHRU aferir a qualidade das soluções e compatibiliza-las com as propostas para outros edifícios.

Transcreve-se o ponto 1.2 dos cadernos de encargos:



1.2 – Metodologia de apresentação do projecto

Os lotes objecto do projecto a desenvolver inserem-se no denominado Bairro das Amendoeiras, que abrange outros edifícios cujo processo de reabilitação já foi iniciado ou poderá ser desenvolvido posteriormente.

Tendo em consideração o interesse na manutenção da coerência do Bairro ao nível das tipologias Arquitectónicas existentes e o interesse do IHRU na aplicação de soluções integradas com vista à simplificação e redução dos custos de manutenção do parque edificado, o IHRU reserva-se o direito de aceitação das soluções apresentadas em fase de estudo prévio em função da sua harmonia com as opções em estudo ou já decididas para outros edifícios integrados no mesmo tecido urbano.

Nesse sentido, na fase de estudo prévio serão apresentadas para aceitação do IHRU as principais opções de projecto, designadamente:

- Esquema do mapa de vãos;
- Esquema de pintura, com manutenção das características cromáticas das fachadas;
- Localização das baterias e contadores das redes de água, gás, electricidade e propostas de materiais;
- Identificação e proposta de eventual remoção de elementos dissonantes, caixilharia colocada pelos residentes, apropriação de espaços comuns, situações de incompatibilidade com a segurança contra incêndios e protecção contra quedas;
- Solução para fechamento dos espaços de circulação ao nível do R/C.

“

A situação concreta que suscita a responsabilidade sancionatória, decorre da introdução do seguinte fator:

“

b) Curriculum da equipa projetista (30%);

A pontuação a atribuir no critério do Preço será dada pela seguinte fórmula:

$$C_{pre\o i} = 20 \times \frac{Vb / 2}{Pi}$$

em que:

$C_{pre\o i}$ - Valor da Pontuação da Proposta;

Vb = Valor base do concurso;

Pi = Preço da proposta do concorrente.

O Curriculum dos projetistas será valorizado com base na seguinte fórmula:

$$C_{ci} = \frac{\text{Mín}(N^{\circ} \text{Parq}; 10)}{10} \times 10 + \frac{\text{Mín}(N^{\circ} \text{Pági}; 10)}{10} \times 2 + \frac{\text{Mín}(N^{\circ} \text{Pesgi}; 10)}{10} \times 2 + \\ + \frac{\text{Mín}(N^{\circ} \text{Pesti}; 10)}{10} \times 2 + \frac{\text{Mín}(N^{\circ} \text{Peli}; 10)}{10} \times 2 + \frac{\text{Mín}(N^{\circ} \text{Pgási}; 10)}{10} \times 2$$

Em que:

C_{ci} - Classificação Curricular do concorrente i ;

N.º Parqi – N.º de projectos de Arquitectura constante no Curruculum do responsável pela Arquitectura e Coordenação dos projectos, com custo total da obra superior a 700.000€;

N.º Pâgi – N.º de projectos da rede de abastecimento de águas, constante no Curriculum do responsável por esta especialidade com custo total da obra superior a 700.000€;

N.º Pesgi – N.º de projectos da rede de esgotos domésticos e pluviais, constante no Curriculum do responsável por esta especialidade com custo total da obra superior a 700.000€;

N.º Pesti – N.º de projectos de estabilidade, constante no Curriculum do responsável por esta especialidade com custo total da obra superior a 700.000€;

N.º Peli – N.º de projectos de electricidade, constante no Curriculum do responsável por esta especialidade com custo total da obra superior a 700.000€;

N.º Pgási – N.º de projectos da rede de abastecimento de gás, constante no Curriculum do responsável por esta especialidade com custo total da obra superior a 700.000€;

..

Tendo em consideração a fórmula supra referida, salienta-se o seguinte:

- a) A ponderação do fator “Curriculum da equipa projetista”, é efetuado em função da equipa projetista objeto de cada proposta;
- b) Não existe nenhum fator de ponderação relativo ao concorrente;
- c) Dado que cada concorrente escolhe entre os seus colaboradores, os projetistas a afetar à proposta, foi entendido que a **consideração deste fator, seria um atributo de cada proposta e não do concorrente.**
- d) **A fórmula estabelecida para ponderação do fator “Curriculum da equipa projetista”, tem uma relação matemática** com o número de projetos desenvolvido pelo projetista de cada especialidade, com custo total da obra superior a 700.000€;
- e) Essa fórmula, que consta no anúncio e nos documentos do concurso, é de tal forma objetiva, que retira ao Dono de Obra qualquer hipótese de ponderação subjetiva.
- f) A alternativa a este tipo de procedimento, seria a modalidade de concurso com prévia qualificação, que também é suscetível de várias interpretações, designadamente a restrição da concorrência, uma vez que a aplicação de critérios mínimos de experiência profissional sem ponderação de preços, ainda que seja feito de forma objetiva, deixaria fora do concurso muitos profissionais legalmente habilitados para o exercício da profissão.
- g) A fórmula matemática de ponderação, é de tal forma objetiva que permitiria a cada interessado antes de apresentar a sua proposta, conhecer a pontuação neste fator, podendo se assim o entendesse, afetar os recursos mais experientes ao projeto (entenda-se projetistas), e dessa forma maximizar a pontuação neste fator, julgando-se satisfeitos os requisitos definidos pelo art.º 139 do CPP, para avaliação das propostas, ou seja:

1 — No caso de o critério de adjudicação adotado ser o da proposta economicamente mais vantajosa, o modelo de avaliação das propostas deve ser elaborado de acordo com o disposto nos n.ºs 2 a 4.

2 — A pontuação global de cada proposta, expressa numericamente, corresponde ao resultado da soma das pontuações parciais obtidas em cada fator ou subfactor elementar, multiplicadas pelos valores dos respetivos coeficientes de ponderação.

3 — Para cada fator ou subfactor elementar deve ser definida uma escala de pontuação através de uma expressão matemática ou em função de um conjunto ordenado de diferentes atributos suscetíveis de serem propostos para o aspeto da execução do contrato submetido à concorrência pelo caderno de encargos respeitante a esse fator ou subfactor.

3
PE

4 — Na elaboração do modelo de avaliação das propostas não podem ser utilizados quaisquer dados que dependam, direta ou indiretamente, dos atributos das propostas a apresentar, com exceção dos da proposta a avaliar.

5 — As pontuações parciais de cada proposta são atribuídas pelo júri através da aplicação da expressão matemática referida no n.º 3 ou, quando esta não existir, através de um juízo de comparação do respetivo atributo com o conjunto ordenado referido no mesmo número.

Em resumo, não obstante os Concursos terem sido lançados pouco tempo após a entrada em vigor do CPP, o signatário, nas informações de serviço que elaborou, pretendeu implementar as disposições legais do CPP, que visam eliminar a subjetividade na apreciação das propostas, **propondo por isso um fator de ponderação do Curriculum da equipa projetista de forma matemática e objetiva**, visando defender o interesse público, mediante o desenvolvimento de projetos por equipas experientes e capazes, com o devido acompanhamento dos serviços do IHRU através da metodologia de controlo e uniformização de soluções técnicas, conforme consta no caderno de encargos.

Face ao exposto, vem o signatário solicitar a esse meritíssimo Tribunal a reanálise das conclusões do relato com base nos comentários exposto e ainda no contraditório que o IHRU venha a apresentar, ou se for o caso, a relevação da responsabilidade financeira sancionatória, uma vez que no meu entendimento, coloquei ao serviço do interesse público as valências, conhecimento e experiência profissional que à data detinha na área de gestão de projetos, em especial na área da reabilitação.

Ponto 3.6.1.1.3 – Responsabilidade financeira reintegratória, pela realização de pagamentos indevidos, e sancionatória, nos termos do n.ºs 1 e 4 do artigo 59º e da alínea I), do n.º 1 do artigo 65º, da Lei n.º 98/97, com a redação introduzida, respetivamente, pela Lei 48/2006, de 29 de agosto e pela Lei 61/2001, de 7 de dezembro.

Causa da sanção do signatário – “propôs a liquidação das faturas, nos termos de despacho aposto nas faturas n.ºs 134//2012, de 27 de dezembro, propôs os respetivos pagamentos, em 10 de agosto de 2012 e em 28 de dezembro de 2012, respetivamente.

RESPOSTA EM SEDE DE AUDIÊNCIA PRÉVIA

O adicional ao contrato de empreitada 03/DAGP/2010, introduz diversos trabalhos a mais ao articulado inicial da empreitada.

Foram também introduzidos trabalhos a menos com preços contratuais, e ainda, alterações denominadas “menores valias”, que na prática significa a alteração de preços iniciais do contrato, decorrente de alterações técnicas a determinados artigos previstos no contrato inicial.

Ao signatário é imputada a responsabilidade reintegratória e sancionatória, por ter proposto o pagamento dos autos 1-A e 2-A, da empreitada.

Os autos 1-A e 2-A, respeitam integralmente a trabalhos a mais constantes do adicional, pelo que é entendimento do signatário que não ocorreu nenhuma violação legal na proposta de pagamento dos trabalhos constantes destes autos.

4 R.E.

Conforme referido no relato de auditoria “O pagamento dos trabalhos onde se verificam as “menores valias” pelos preços unitários contratuais das espécies respetivas, sem que tenham sido executados de forma completa e em conformidade com o caderno de encargos, viola o disposto no n.º 1 do artigo 392º, conjugado com o disposto no artigo 387º e no n.º 3 do artigo 388º do CPP”, pelo que essa violação não ocorre nos autos 1-A e 2-A, onde são considerados apenas trabalhos efetivamente realizados.

Não obstante o articulado dos autos em apreço (1-A e 2-A), corresponder a trabalhos efetivamente realizados, ocorreram erros de medição em diversos autos mensais, e de entre esses erros, verifica-se o pagamento dos valores correspondentes a menores valias.

Estas deficiências ocorreram devido à metodologia seguida na elaboração dos autos de medição, que eram subscritos pelos serviços do IHRU e pela empresa adjudicatária sem controlo dos valores acumulados por artigo, o que provoca uma grande probabilidade de erros na elaboração dos autos.

Na empreitada em questão existem também erros de medição que prejudicam o adjudicatário, verificando-se a ocorrência de trabalhos efetivamente executados e não pagos.

A elaboração de autos de medição sem controlo dos valores acumulados por artigo, era uma prática que foi alterada com a criação da Direção de Gestão de Património e do Departamento de Gestão de obras, passando a ser aplicada em todas as obras inseridas na área do DGO, a elaboração de autos com controlo dos acumulados por artigo.

Tendo em consideração o supra referido, salienta-se o seguinte:

1. Os erros que determinaram o pagamento indevido das menores valias, não constam nos autos 1-A e 2-A, uma vez que o articulado desses autos traduz apenas trabalhos efetivamente realizados;
2. **Esses erros decorrem de uma metodologia desadequada à fiscalização e gestão de empreitadas, praticada antes do signatário assumir a responsabilidade pela Coordenação do Departamento de Gestão de Obras, conforme se esquematiza no quadro em anexo;**
3. A título de exemplo, junta-se suporte informático referente à metodologia definida pelo signatário e que é aplicada em todas as empreitadas de grande reabilitação geridas pelo Departamento de Gestão de Obras (neste caso a obra é também com a empresa Udra), através do qual se poderá verificar que é feito o controlo acumulado de todos os trabalhos, incluindo os trabalhos a menos da empreitada, o que permite detetar qualquer pagamento indevido;
4. Independentemente da não responsabilidade do signatário nos pagamentos indevidos da empreitada 03/DAGP/2010, cabe proceder-se à correção dos erros existentes nos autos da empreitada;
5. Em simultâneo com os erros que prejudicam o IHRU, existem outros que prejudicam o adjudicatário, uma vez que houve trabalhos contratuais executados e não medidos;
6. Para efeitos de acerto dos trabalhos efetivamente devidos na empreitada e após receção do relato da auditoria do TC, foi promovida a elaboração de um auto retificativo, do qual resulta um valor a favor do IHRU de 1.497,98€+IVA;
7. O adjudicatário, procedeu à devolução da verba, conforme cópia da NC constante do contraditório do IHRU.

Face ao exposto, vem o signatário solicitar a esse meritíssimo Tribunal a reanálise das conclusões do relato com base nos comentários expostos e ainda no contraditório que o IHRU venha a apresentar, ou se for o caso, a relevação da responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, uma vez que no essencial se verifica o seguinte:

- a) Os autos que suscitaram o pagamento de menores valias, não tiveram qualquer intervenção da minha parte, por terem sido elaborados em 2011, ou seja, muito tempo antes de eu assumir as funções de Coordenador do Departamento de Gestão de Obras;
- b) Após criação do Departamento de Gestão de Obras, que me cabe coordenar, são seguidas práticas de elaboração de autos que inviabilizam este tipo de erros;
- c) Foi entretanto efetuado um auto retificativo, que corrige os erros de medição que prejudicam o IHRU e também que desfavoreciam o adjudicatário;
- d) Desse auto retificativo foi apurado um valor global a favor do IHRU no valor de 1.497,98€+IVA, que a empresa Udra já liquidou.

Ponto 3.6.2 – Responsabilidade financeira sancionatória

Causa da sanção do signatário – propôs a liquidação de faturas dos procedimentos 88/DAGP-DGRP/2012 e 63/DAGP-DGRP/2012, não tendo proposto a necessária publicitação do contrato.

RESPOSTA EM SEDE DE AUDIÊNCIA PRÉVIA

Não obstante não existir manual de procedimentos que determine a responsabilidade do Coordenador do DGO no pedido de publicitação dos procedimentos de empreitada e verificação de que essa publicitação é efetuada, esse controlo é efetivamente assumido pelo signatário no ato de propor ou autorizar o pagamento de cada fatura, o que é do conhecimento quer da DGF, quer da cadeia hierárquica (DGP e Conselho Diretivo).

Em 2012 e 2013, foram publicitados 510 procedimentos na área de atuação do Departamento de Gestão de Obras, e em todos foi controlado o ato de publicitação antes do respetivo pagamento, sendo exceção os dois procedimentos incluídos na amostra da auditoria do TC.

Esta situação resultou de à data da ocorrência, os serviços não utilizarem sistematicamente a plataforma AnoGov para ajustes diretos, tendo apenas utilizado a plataforma eletrónica para concursos públicos e os dois ajustes em questão, por serem de valor mais elevado que o habitual.

O entendimento que havia nessa altura, era que a utilização da plataforma eletrónica AnoGov, implicava a migração de dados e conseqüente publicitação dos procedimentos no Portal BaseGov, o que resulta do estipulado pelo art. 8º, da Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de Julho, ou seja: **As plataformas eletrónicas devem garantir a sua interligação com o Portal dos Contratos Públicos, quer em termos técnicos quer no que respeita ao cumprimento das regras de sincronismo necessárias à transferência dos dados requeridos entre a plataforma eletrónica e o referido Portal.**

Face ao exposto, vem o signatário solicitar a esse meritíssimo Tribunal a reanálise das conclusões do relato com base nos comentários exposto e ainda no contraditório que o IHRU venha a apresentar,

6
P
F

ou se for o caso, a relevação da responsabilidade financeira sancionatória, uma vez que no essencial se verifica o seguinte:

1. A publicitação de procedimentos lançados pelo DGO, é sempre pedida e verificada nos serviços coordenados pelo signatário;
2. Em 2012 e 2013, foram publicitados 510 procedimentos, tendo ocorrido um lapso em apenas dois procedimentos (os auditados pelo TC - 88/DAGP-DGRP/2012 e 63/DAGP-DGRP/2012);
3. Esse lapso decorreu da interpretação que à data era feita, nos termos do art. 8º, da Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de Julho, ou seja: **As plataformas eletrónicas devem garantir a sua interligação com o Portal dos Contratos Públicos, quer em termos técnicos quer no que respeita ao cumprimento das regras de sincronismo necessárias à transferência dos dados requeridos entre a plataforma eletrónica e o referido Portal;**
4. Desde que foi detetado que a plataforma AnoGov não migrava os dados para o portal do Inci, foram assegurados os procedimentos que impedem a ocorrência de erros decorrentes dessa situação.

Gostaria de salientar que sempre exerci as minhas funções no estrito propósito de melhor prosseguir os interesses do IHRU, com sacrifício pessoal e familiar, mas com plena convicção de que as opções tomadas eram aquelas que melhor acautelavam o interesse público, no cumprimento da legalidade e contribuindo para a progressiva implementação de boas práticas nos serviços, designadamente no Departamento de Gestão de Obras, que me cabe coordenar desde 2012-10-22.

Por último, gostaria de agradecer o contributo positivo que a auditoria levada a cabo por esse Tribunal e personificada pelos relatores, teve no processo de reestruturação que se encontra em curso nos serviços que atualmente Coordeno.

Com os melhores cumprimentos,



Rui Estribio

Em anexo:

1. Quadro de menores valias da empreitada 03/DAGP/2010, com indicação gráfica da responsabilidade do signatário;
2. Ordem de serviço 34.2012, referente à minha nomeação para o Departamento de Gestão de Obras, com efeitos a partir de 2012-10-22.
3. Suporte informático com ficheiro tipo de controlo de autos de medição em empreitada.

Outros elementos a considerar juntamente com a presente comunicação:

- a) Contraditório apresentado pelo IHRU, onde entre outros consta o auto retificativo da empreitada 03/DAGP/2010 e nota de crédito no valor de 1.497,98€+IVA.

DGTC 30 1 14 1986

7

Exmo Senhor Juiz Conselheiro
do Tribunal de Contas

Proc. nº 15/13-Audit

Auditoria ao Projeto de Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU

José António Rodrigues da Silva Pinto, notificado para se pronunciar no âmbito do Proc. em epígrafe quanto à existência de eventual responsabilidade financeira sancionatória, vem expor a V. Exa. o seguinte, o que fará nos termos da sequência constante do Relatório datado de Dezembro de 2013.

Ponto 3.6.1.3.3. – Empreitada nº 1/DP/2009 – Reabilitação do Bairro de Nossa Senhora da Conceição Guimarães

1. Em Outubro 2009 foi iniciado o procedimento concursal conducente à adjudicação da empreitada para a reabilitação do Bairro de N.S. Conceição.
2. O concurso público decorreu com normalidade tendo o contrato sido celebrado em 2 fevereiro de 2010, com a empresa Mesquita, Construções, que entretanto faliu.
3. Em 27 de abril de 2010, foi efetuada a transmissão da posição contratual para o segundo classificado - Lúcio da Silva Azevedo & Filhos, S.A.
4. No estudo da execução da obra com o empreiteiro ficou demonstrada a existência de uma solução alternativa, que reconhecidamente resolvia duas das preocupações que existiam à data e que passamos a expor:
 - a. A rede de gás existente incluía um conjunto de colunas montante (em árvore) implantadas nas paredes exteriores dos edifícios, que abastecia apenas os moradores que tinham formalizado os contratos com a empresa fornecedora de gás.
 - i. A solução preconizada no concurso para o tratamento da parede exterior não tinha em conta a existência da referida rede de gás, pelo que a aplicação do revestimento térmico obrigaria a construir uma calha técnica acessível e ventilada, para passagem da rede, por forma a cumprir as exigências regulamentares.
 - ii. Resulta do ponto anterior o seguinte:
 1. A execução da referida calha implicaria forçosamente numa descontinuidade do isolamento térmico e consequentes pontos de fragilização das fachadas, que iria

Q.2

- resultar no futuro em patologias no interior das habitações, condensações e conseqüente diminuição de grau de conforto, além de vir a ser uma fonte potencial de problemas no futuro.
2. Esta solução não estava prevista aquando da abertura do concurso pelo que constituiria por si só um encargo adicional para o Instituto.
 3. Poderia impedir os moradores de em momento futuro, aceder ao abastecimento da rede de gás como alternativa à energia elétrica.
- b. As obras previstas para a cobertura (plana com recolha das águas pluviais pelo interior do edifício) tinham como objetivo alterar o escoamento das águas pluviais para as fachadas. Esta situação obrigaria a remover as telas e a “camada de forma” até à laje, por forma a alterar a inclinação das pendentes para o exterior. A execução deste trabalho teria duas implicações fundamentais:
- i. Agravamento temporário das infiltrações: A consignação da obra foi realizada em 27 de setembro de 2010, o que, tendo em conta a calendarização do referido trabalho, a sua execução seria concretizada no inverno, ou seja, apesar de eventuais ações cautelares de natureza precária, exporia seguramente as frações dos últimos pisos a graves infiltrações, o que tornaria insustentável a manutenção da função habitacional daqueles fogos e potencialmente outras frações dos pisos inferiores.
 - ii. Resíduos de demolições: existiriam resíduos resultantes da remoção da cobertura que seriam necessários movimentar com prejuízo para o ambiente e potenciais danos e incómodos para os moradores.
5. A solução alternativa à proposta (cobertura inclinada “duas águas” com revestimento com painéis “sandwich”) permitia:
- a. Aumentar a durabilidade da cobertura.
 - b. Aumentar a fiabilidade da cobertura porquanto diminuía a possibilidade de ocorrência de futuras anomalias relativamente à aplicação de telas.
 - c. Custos de reparação inferiores na solução de painéis “sandwich” relativamente à solução da tela.
 - d. Melhor deteção na análise da localização de futuras infiltrações/humidades.
 - e. Permitiu reduzir significativamente o impacto da execução dos trabalhos nas condições de vivência dos inquilinos dos pisos confrontantes com a cobertura.

Do ponto 4 e 5 penso ter ficado provada a bondade da solução alternativa.

Refira-se ainda que se o procedimento fosse a realização de um concurso público para aqueles trabalhos, as implicações para o erário público seriam no nosso entender mais gravosas porquanto obrigariam à suspensão dos trabalhos do revestimento exterior, pelo prazo do procedimento, o que poderia determinar ter que pagar indemnização ao empreiteiro e acréscimos (ainda que marginais) nas revisões de preços.

Haveria ainda a possibilidade de coexistirem dois empreiteiros em obra tornando muito mais difícil a coordenação dos trabalhos e diminuindo a garantia de execução da obra.

Por fim e não menos importante, refira-se que este processo era urgente, sendo que desde 1979 (primeira ocupação de Bairro em N.S. Conceição) até à data da intervenção (empreitada nº1/DP/2009) nunca tinham sido efetuadas obras de grande reparação. Aliás, sempre foi um processo urgente. Já é em 2002 a Inf. 243/DGHN/ 2002 (Doc 1) e Inf. 1380/DGHN/2004 (Doc 2) se referia à “degradação acentuada dos paramentos exteriores” estando inclusivamente prevista a sua reabilitação no Plano de Atividades do Ex-IGAPHE para aquele ano. Em 2004, o técnico do IGAPHE responsável pelo bairro alertava para a situação “gravosa e bastante perigosa provocada pelo desprendimento de pedaços de argamassa de betão das fachadas que já iam causando problemas físicos a transeuntes” cfr consta da inf. 545/DGHN de 2004/04/07 (Doc 3). Assim se conclui que atrasar o processo seria potencialmente gravoso para o Estado, podendo este, em caso de acidente, incorrer em responsabilidade extracontratual por eventuais danos causados a particulares, além de poder originar situações moralmente indefensáveis na infeliz coincidência de ocorrer danos físicos a pessoas.

Do exposto, se refere que, no nosso entender, não se tratou de obra nova mas de uma solução técnica ajustada à realidade da proposta inicial, consubstanciando modificações objetivas ao contrato que na sua génese poderão configurar trabalhos a mais e a menos (que se compensam integralmente), dado terem diretamente a ver com o seu conteúdo geral, com as definições e obrigações no que concerne ao volume e às espécies dos trabalhos executados. No contrato de empreitada de obras públicas os trabalhos a mais são decorrentes do poder que o dono de obra tem de impor alterações ao contrato, desde que tais alterações se contenham nos limites constantes das alíneas c) e d) do número 2 do artigo 370 do CCP.

Nos termos do disposto no nº1 do artigo 370º, para que sejam considerados trabalhos a mais, é necessária a verificação cumulativa dos seguintes requisitos:

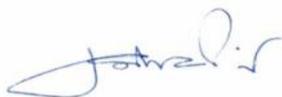
- a) Que a sua quantidade e/ou espécie não constem do contrato, isto é, que acresçam ao estipulado no contrato.
- b) Que digam respeito à execução da mesma obra, isto é, que integrem no objeto e fim do contrato; não possam e não devam ser objeto de empreitada autónoma; que haja entre a empreitada e trabalhos uma relação de indispensabilidade e complementaridade. Ou seja, sem esses trabalhos o fim não seria realizado de modo satisfatório, considerando o interesse público que com o resultado se pretendeu realizar.

Verifica-se que:

- a) Os trabalhos se destinaram à realização da mesma obra, e do ponto de vista técnico e funcional deveriam dela fazer parte desde o início, estando ligados à melhor forma de conceber a realização do interesse público subjacente à obra, daí que não se trate de obra nova.
- b) Tratou-se de trabalhos cuja opção inicialmente prevista não era a mais satisfatória para a realização do interesse público e que não resultou em acréscimo de custos.
- c) Estes trabalhos não podiam ser, técnica ou economicamente, separáveis do contrato dados os inconvenientes graves decorrentes do lançamento de novos procedimentos com a empreitada em curso. Não se pretendeu com isto materializar qualquer fuga às regras legais da escolha do procedimento de adjudicação e dos respetivos condicionamentos ou de obter uma obra diferente da contratada.
- d) Tais trabalhos eram estritamente necessários à execução e boa conclusão da obra.
- e) O valor não ultrapassou qualquer limite legal, tendo-se procedido em consideração com a estabilidade do contrato.
- f) Finalmente importa referir que a execução do contrato no seu todo refletiu preocupações de índole financeira, visando objetivos de controlo de despesa pública, pelo que não acarretou o ultrapassar do montante previsto no contrato de empreitada de obra pública para a execução da obra nem tão pouco derrapagem de prazos.

Assim, e tendo presente que as falhas detetadas no procedimento concursal em apreço não geraram qualquer prejuízo para o erário público e que as alterações das soluções das coberturas, do guarnecimento dos vãos exteriores, dos telefones de porteiro e a execução da rede de gás apenas visaram melhorar as condições de habitabilidade e fruição de um bairro que há muito reclamava a realização de obras, requer-se a V. Exa. se digne considerar justificados os procedimentos seguidos, concluindo, pela inexistência de responsabilidade financeira sancionatória.

Pede deferimento



José António Rodrigues da Silva Pinto

Porto, 28 de janeiro de 2014

BGTC 30 1 14 2003

Exmo. Senhor Juiz Conselheiro
do Tribunal de Contas

Proc. nº 15/13-Audit

Auditoria ao Projeto de Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU

José João Moreira Ferreira, notificado para se pronunciar no âmbito do Proc. em epígrafe quanto à existência de eventual responsabilidade financeira sancionatória, vem expor a V. Exa. o seguinte, o que fará nos termos da sequência constante do Relatório datado de Dezembro de 2013.

Ponto 3.6.1.3.3. – Empreitada nº 1/DP/2009 – Reabilitação do Bairro de Nossa Senhora da Conceição, Guimarães

1. Em Outubro 2009 foi iniciado o procedimento concursal conducente à adjudicação da empreitada para a reabilitação do Bairro de N.ª S.ª da Conceição.
2. O concurso público decorreu com normalidade tendo o contrato sido celebrado em 2 fevereiro de 2010, com a empresa Mesquita Construções, que entretanto faliu.
3. Em 27 de abril de 2010, foi efetuada a transmissão da posição contratual para o segundo classificado - Lúcio da Silva Azevedo & Filhos, S.A.
4. No estudo da execução da obra com o empreiteiro ficou demonstrada a existência de uma solução alternativa, que reconhecidamente resolvia duas das preocupações que existiam à data e que passamos a expor:
 - a. A rede de gás existente incluía um conjunto de colunas montante (em árvore) implantadas nas paredes exteriores dos edifícios, que abastecia apenas os moradores que tinham formalizado os contratos com a empresa fornecedora de gás.
 - i. A solução preconizada no concurso para o tratamento da parede exterior não tinha em conta a existência da referida rede de gás, pelo que a aplicação do revestimento térmico obrigaria a construir uma calha técnica acessível e ventilada, para passagem da rede, por forma a cumprir as exigências regulamentares.
 - ii. Resulta do ponto anterior o seguinte:
 1. A execução da referida calha implicaria forçosamente numa descontinuidade do isolamento térmico e consequentes pontos de fragilização das fachadas, que iria

- resultar no futuro em patologias no interior das habitações, condensações e consequente diminuição de grau de conforto, além de vir a ser uma fonte potencial de problemas no futuro.
2. Esta solução não estava prevista aquando da abertura do concurso pelo que constituiria por si só um encargo adicional para o Instituto.
 3. Poderia impedir os moradores de em momento futuro, aceder ao abastecimento da rede de gás como alternativa à energia elétrica.
- b. As obras previstas para a cobertura (plana com recolha das águas pluviais pelo interior do edifício) tinham como objetivo alterar o escoamento das águas pluviais para as fachadas. Esta situação obrigaria a remover as telas e a “camada de forma” até à laje, por forma a alterar a inclinação das pendentes para o exterior. A execução deste trabalho teria duas implicações fundamentais:
- i. Agravamento temporário das infiltrações: A consignação da obra foi realizada em 27 de setembro de 2010, o que, tendo em conta a calendarização do referido trabalho, a sua execução seria concretizada no inverno, ou seja, apesar de eventuais ações cautelares de natureza precária, exporia seguramente as frações dos últimos pisos a graves infiltrações, o que tornaria insustentável a manutenção da função habitacional daqueles fogos e potencialmente outras frações dos pisos inferiores.
 - ii. Resíduos de demolições: existiriam resíduos resultantes da remoção da cobertura que seriam necessários movimentar com prejuízo para o ambiente e potenciais danos e incómodos para os moradores.
5. A solução alternativa à proposta (cobertura inclinada “duas águas” com revestimento com painéis “sandwich”) permitia:
- a. Aumentar a durabilidade da cobertura.
 - b. Aumentar a fiabilidade da cobertura porquanto diminuía a possibilidade de ocorrência de futuras anomalias relativamente à aplicação de telas.
 - c. Custos de reparação inferiores na solução de painéis “sandwich” relativamente à solução da tela.
 - d. Melhor deteção na análise da localização de futuras infiltrações/humidades.
 - e. Permitiu reduzir significativamente o impacto da execução dos trabalhos nas condições de vivência dos inquilinos dos pisos confrontantes com a cobertura.

Do ponto 4 e 5 penso ter ficado provada a bondade da solução alternativa tendo a mesma sido validada pelo autor do projeto.



Refira-se ainda que se o procedimento fosse a realização de um concurso público para aqueles trabalhos, as implicações para o erário público seriam no nosso entender mais gravosas porquanto obrigariam à suspensão dos trabalhos do revestimento exterior, pelo prazo do procedimento, o que poderia determinar ter que pagar indemnização ao empreiteiro e acréscimos (ainda que marginais) nas revisões de preços.

Haveria ainda a possibilidade de coexistirem dois empreiteiros em obra tornando muito mais difícil a coordenação dos trabalhos e diminuindo a garantia de execução da obra.

Por fim e não menos importante, refira-se que este processo era urgente, sendo que desde 1979 (primeira ocupação de Bairro em N.ª. S.ª. da Conceição) até à data da intervenção (empreitada n.º1/DP/2009) nunca tinham sido efetuadas obras de grande reparação. Aliás, sempre foi um processo urgente. Já é em 2002 a Inf. 243/DGHN/ 2002 (Doc 1) e Inf. 1380/DGHN/2004 (Doc 2) se referia à “degradação acentuada dos paramentos exteriores” estando inclusivamente prevista a sua reabilitação no Plano de Atividades do Ex-IGAPHE para aquele ano. Em 2004, o técnico do IGAPHE responsável pelo bairro alertava para a situação “gravosa e bastante perigosa provocada pelo desprendimento de pedaços de argamassa de betão das fachadas que já iam causando problemas físicos a transeuntes” cfr consta da inf. 545/DGHN de 2004/04/07 (Doc 3). Assim se conclui que atrasar o processo seria potencialmente gravoso para o Estado, podendo este, em caso de acidente, incorrer em responsabilidade extracontratual por eventuais danos causados a particulares, além de poder originar situações moralmente indefensáveis na infeliz coincidência de ocorrer danos físicos a pessoas.

Do exposto, decorre que a nossa convicção nunca foi estar perante uma obra nova mas de uma solução técnica ajustada à realidade da proposta inicial, consubstanciando modificações objetivas ao contrato que na sua génese poderão configurar trabalhos a mais e a menos (que se compensam integralmente), dado terem diretamente a ver com o seu conteúdo geral, com as definições e obrigações no que concerne ao volume e às espécies dos trabalhos executados. No contrato de empreitada de obras públicas os trabalhos a mais são decorrentes do poder que o dono de obra tem de impor alterações ao contrato, desde que tais alterações se contenham nos limites constantes das alíneas c) e d) do número 2 do artigo 370 do CCP.

Nos termos do disposto no n.º1 do artigo 370º, para que sejam considerados trabalhos a mais, é necessária a verificação cumulativa dos seguintes requisitos:

- a) Que a sua quantidade e/ou espécie não constem do contrato, isto é, que acresçam ao estipulado no contrato.
- b) Que digam respeito à execução da mesma obra, isto é, que integrem no objeto e fim do contrato; não possam e não devam ser objeto de empreitada autónoma; que haja entre a empreitada e trabalhos uma relação de indispensabilidade e complementaridade. Ou seja, sem esses trabalhos o fim não seria realizado de modo satisfatório, considerando o interesse público que com o resultado se pretendeu realizar.

Pelo que no nosso entender:

- a) Os trabalhos se destinaram à realização da mesma obra, e do ponto de vista técnico e funcional deveriam dela fazer parte desde o início, estando ligados à melhor forma de conceber a realização do interesse público subjacente à obra, daí que não se trate de obra nova.
- b) Tratou-se de trabalhos cuja opção inicialmente prevista não era a mais satisfatória para a realização do interesse público e que não resultou em acréscimo de custos.
- c) Estes trabalhos não podiam ser, técnica ou economicamente, separáveis do contrato dados os inconvenientes graves decorrentes do lançamento de novos procedimentos com a empreitada em curso. Não se pretendeu com isto materializar qualquer fuga às regras legais da escolha do procedimento de adjudicação e dos respetivos condicionamentos ou de obter uma obra diferente da contratada.
- d) Tais trabalhos eram estritamente necessários à execução e boa conclusão da obra.
- e) O valor não ultrapassou qualquer limite legal, tendo-se procedido em consideração com a estabilidade do contrato.
- f) Finalmente importa referir que a execução do contrato no seu todo refletiu preocupações de índole financeira, visando objetivos de controlo de despesa pública, pelo que não acarretou o ultrapassar do montante previsto no contrato de empreitada de obra pública para a execução da obra nem tão pouco derrapagem de prazos.

Assim, e tendo presente que as falhas detetadas no procedimento concursal em apreço não geraram qualquer prejuízo para o erário público e que as alterações das soluções das coberturas, do guarnecimento dos vãos exteriores, dos telefones de porteiro e a execução da rede de gás apenas visaram melhorar as condições de habitabilidade e fruição de um bairro que há muito reclamava a realização de obras, requer-se a V. Exa. se digne considerar justificados os procedimentos seguidos, concluindo, pela inexistência de responsabilidade financeira sancionatória.

Pede deferimento



José João Moreira Ferreira

Porto, 29 de janeiro de 2014

BGTC 30 1 14 2002

Exmo. Senhor Juiz Conselheiro
do Tribunal de Contas

Proc. nº 15/13-Audit

Auditoria ao Projeto de Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU

Mário Fernando Garrido de Castro, notificado para se pronunciar no âmbito do Proc. em epígrafe quanto à existência de eventual responsabilidade financeira sancionatória, vem expor a V. Exa. o seguinte, o que fará nos termos da sequência constante do Relatório datado de Dezembro de 2013.

Ponto 3.6.1.3.3. – Empreitada nº 1/DP/2009 – Reabilitação do Bairro de Nossa Senhora da Conceição Guimarães

1. Em Outubro 2009 foi iniciado o procedimento concursal conducente à adjudicação da empreitada para a reabilitação do Bairro de N.S. Conceição.
2. O concurso público decorreu com normalidade tendo o contrato sido celebrado em 2 fevereiro de 2010, com a empresa Mesquita, Construções, que entretanto faliu.
3. Em 27 de abril de 2010, foi efetuada a transmissão da posição contratual para o segundo classificado - Lúcio da Silva Azevedo & Filhos, S.A.
4. No estudo da execução da obra com o empreiteiro ficou demonstrada a existência de uma solução alternativa, que reconhecidamente resolvia duas das preocupações que existiam à data e que passamos a expor:
 - a. A rede de gás existente incluía um conjunto de colunas montante (em árvore) implantadas nas paredes exteriores dos edifícios, que abastecia apenas os moradores que tinham formalizado os contratos com a empresa fornecedora de gás.
 - i. A solução preconizada no concurso para o tratamento da parede exterior não tinha em conta a existência da referida rede de gás, pelo que a aplicação do revestimento térmico obrigaria a construir uma calha técnica acessível e ventilada, para passagem da rede, por forma a cumprir as exigências regulamentares.
 - ii. Resulta do ponto anterior o seguinte:
 1. A execução da referida calha implicaria forçosamente numa descontinuidade do isolamento térmico e consequentes pontos de fragilização das fachadas, que iria

- resultar no futuro em patologias no interior das habitações, condensações e conseqüente diminuição de grau de conforto, além de vir a ser uma fonte potencial de problemas no futuro.
2. Esta solução não estava prevista aquando da abertura do concurso pelo que constituiria por si só um encargo adicional para o Instituto.
 3. Poderia impedir os moradores de em momento futuro, aceder ao abastecimento da rede de gás como alternativa à energia elétrica.
- b. As obras previstas para a cobertura (plana com recolha das águas pluviais pelo interior do edifício) tinham como objetivo alterar o escoamento das águas pluviais para as fachadas. Esta situação obrigaria a remover as telas e a “camada de forma” até à laje, por forma a alterar a inclinação das pendentes para o exterior. A execução deste trabalho teria duas implicações fundamentais:
- i. Agravamento temporário das infiltrações: A consignação da obra foi realizada em 27 de setembro de 2010, o que, tendo em conta a calendarização do referido trabalho, a sua execução seria concretizada no inverno, ou seja, apesar de eventuais ações cautelares de natureza precária, exporia seguramente as frações dos últimos pisos a graves infiltrações, o que tornaria insustentável a manutenção da função habitacional daqueles fogos e potencialmente outras frações dos pisos inferiores.
 - ii. Resíduos de demolições: existiriam resíduos resultantes da remoção da cobertura que seriam necessários movimentar com prejuízo para o ambiente e potenciais danos e incómodos para os moradores.
5. A solução alternativa à proposta (cobertura inclinada “duas águas” com revestimento com painéis “sandwich”) permitia:
- a. Aumentar a durabilidade da cobertura.
 - b. Aumentar a fiabilidade da cobertura porquanto diminuía a possibilidade de ocorrência de futuras anomalias relativamente à aplicação de telas.
 - c. Custos de reparação inferiores na solução de painéis “sandwich” relativamente à solução da tela.
 - d. Melhor deteção na análise da localização de futuras infiltrações/humidades.
 - e. Permitiu reduzir significativamente o impacto da execução dos trabalhos nas condições de vivência dos inquilinos dos pisos confrontantes com a cobertura.

Do ponto 4 e 5 penso ter ficado provada a bondade da solução alternativa tendo a mesma sido validada pelo autor do projeto.

Refira-se ainda que se o procedimento fosse a realização de um concurso público para aqueles trabalhos, as implicações para o erário público seriam no nosso entender mais gravosas porquanto obrigariam à suspensão dos trabalhos do revestimento exterior, pelo prazo do procedimento, o que poderia determinar ter que pagar indemnização ao empreiteiro e acréscimos (ainda que marginais) nas revisões de preços.

Haveria ainda a possibilidade de coexistirem dois empreiteiros em obra tornando muito mais difícil a coordenação dos trabalhos e diminuindo a garantia de execução da obra.

Por fim e não menos importante, refira-se que este processo era urgente, sendo que desde 1979 (primeira ocupação de Bairro em N.S. Conceição) até à data da intervenção (empreitada nº1/DP/2009) nunca tinham sido efetuadas obras de grande reparação. Aliás, sempre foi um processo urgente. Já é em 2002 a Inf. 243/DGHN/ 2002 (Doc 1) e Inf. 1380/DGHN/2004 (Doc 2) se referia à “degradação acentuada dos paramentos exteriores” estando inclusivamente prevista a sua reabilitação no Plano de Atividades do Ex-IGAPHE para aquele ano. Em 2004, o técnico do IGAPHE responsável pelo bairro alertava para a situação “gravosa e bastante perigosa provocada pelo desprendimento de pedaços de argamassa de betão das fachadas que já iam causando problemas físicos a transeuntes” cfr consta da inf. 545/DGHN de 2004/04/07 (Doc 3). Assim se conclui que atrasar o processo seria potencialmente gravoso para o Estado, podendo este, em caso de acidente, incorrer em responsabilidade extracontratual por eventuais danos causados a particulares, além de poder originar situações moralmente indefensáveis na infeliz coincidência de ocorrer danos físicos a pessoas.

Do exposto, decorre que a nossa convicção nunca foi estar perante uma obra nova mas de uma solução técnica ajustada à realidade da proposta inicial, consubstanciando modificações objetivas ao contrato que na sua génese poderão configurar trabalhos a mais e a menos (que se compensam integralmente), dado terem diretamente a ver com o seu conteúdo geral, com as definições e obrigações no que concerne ao volume e às espécies dos trabalhos executados. No contrato de empreitada de obras públicas os trabalhos a mais são decorrentes do poder que o dono de obra tem de impor alterações ao contrato, desde que tais alterações se contenham nos limites constantes das alíneas c) e d) do número 2 do artigo 370 do CCP.

Nos termos do disposto no nº1 do artigo 370º, para que sejam considerados trabalhos a mais, é necessária a verificação cumulativa dos seguintes requisitos:

- a) Que a sua quantidade e/ou espécie não constem do contrato, isto é, que acresçam ao estipulado no contrato.
- b) Que digam respeito à execução da mesma obra, isto é, que integrem no objeto e fim do contrato; não possam e não devam ser objeto de empreitada autónoma; que haja entre a empreitada e trabalhos uma relação de indispensabilidade e complementaridade. Ou seja, sem esses trabalhos o fim não seria realizado de modo satisfatório, considerando o interesse público que com o resultado se pretendeu realizar.

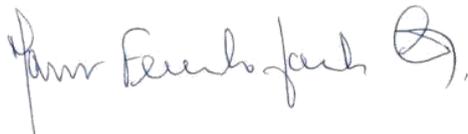
Pelo que no nosso entender:

- a) Os trabalhos se destinaram à realização da mesma obra, e do ponto de vista técnico e funcional deveriam dela fazer parte desde o início, estando ligados à melhor forma de conceber a realização do interesse público subjacente à obra, daí que não se trate de obra nova.
- b) Tratou-se de trabalhos cuja opção inicialmente prevista não era a mais satisfatória para a realização do interesse público e que não resultou em acréscimo de custos.
- c) Estes trabalhos não podiam ser, técnica ou economicamente, separáveis do contrato dados os inconvenientes graves decorrentes do lançamento de novos procedimentos com a empreitada em curso. Não se pretendeu com isto materializar qualquer fuga às regras legais da escolha do procedimento de adjudicação e dos respetivos condicionamentos ou de obter uma obra diferente da contratada.
- d) Tais trabalhos eram estritamente necessários à execução e boa conclusão da obra.
- e) O valor não ultrapassou qualquer limite legal, tendo-se procedido em consideração com a estabilidade do contrato.
- f) Finalmente importa referir que a execução do contrato no seu todo refletiu preocupações de índole financeira, visando objetivos de controlo de despesa pública, pelo que não acarretou o ultrapassar do montante previsto no contrato de empreitada de obra pública para a execução da obra nem tão pouco derrapagem de prazos.

Assim, e tendo presente que as falhas detetadas no procedimento concursal em apreço não geraram qualquer prejuízo para o erário público e que as alterações das soluções das coberturas, do guarnecimento dos vãos exteriores, dos telefones de porteiro e a execução da rede de gás apenas visaram melhorar as condições de habitabilidade e fruição de um bairro que há muito reclamava a realização de obras, requer-se a V. Exa. se digne considerar justificados os procedimentos seguidos, concluindo, pela inexistência de responsabilidade financeira sancionatória.

Em todo caso, mesmo que assim não se considere e por se entender verificados todos os pressupostos previstos para o efeito sempre deverá ser relevada qualquer eventual responsabilidade do requerente nos termos do artigo 65. n.º 8 da LOPTC o que igualmente se requer.

Pede deferimento



Mário Fernando Garrido de Castro

Porto, 29 de janeiro de 2014

DGTC 30 1 14 2001

Exmo. Senhor Juiz Conselheiro

do Tribunal de Contas

Proc. n.º 15/13-Audit

Auditoria ao Projeto de Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU

Ponto 3.6.1.3.3 Empreitada n.º 1/DP/2009 – Reabilitação do Bairro de Nossa Senhora da Conceição – Guimarães – Pagamento de revisão de preços desconforme com o disposto na alínea b) do n.º 1 do art. 11.º do Decreto-Lei n.º 6/2004, de 6.01

Maria Susana da Silva Ferreira Gonçalves Maldonado, notificada para se pronunciar no âmbito do Proc. em epígrafe quanto à existência de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, vem expor a V. Exa. o seguinte, o que fará nos termos da sequência constante do Relatório datado de Dezembro de 2013.

Conforme revelam os documentos 1, 2 e 3 sempre o IHRU procedeu no sentido de a empresa Lúcius proceder à devolução da quantia de 21.741,60 €, indevidamente paga no seguimento de erro de cálculo da revisão de preços, não tendo o IHRU, certamente, lançado mão da via judicial dado entender que esta seria sempre a última e mais morosa solução e a que geraria maior demora na resolução da questão.

Importa, aliás, dar conhecimento a V. Exa. do facto de a empresa Lúcius, já ter pago a aludida quantia – (cfr. Doc. 4 e 5) pelo que, dado se encontrar já sanada esta questão, e tratando-se de um lapso que foi prontamente corrigido, não existirá, por apelo à elementar justiça, qualquer responsabilidade financeira quer reintegratória quer sancionatória a assacar ao exponente.

Importa referir no que à revisão de preços diz respeito, que o erro, logo que detetado, foi comunicado à empresa Lúcio da Silva Azevedo & Filhos, S.A. conforme, aliás é referido no Relatório de Auditoria, tendo o IHRU diligenciado no sentido da empresa devolver a aludida quantia, como já sucedeu.

Assim, e tendo presente que a empresa Lúcio da Silva Azevedo & Filhos, S.A. já procedeu à devolução da quantia de 21.741,60 €, indevidamente paga a título de revisão de preços, requer-se a V. Exa. se digne considerar justificados os procedimentos seguidos, concluindo pela inexistência de responsabilidade financeira quer reintegratória quer sancionatória.

Pede deferimento

Porto, 29 de janeiro de 2014


Maria Susana da Silva Ferreira Gonçalves Maldonado

DGTC 30 1.14 2000

ELSA LEÃO FRIAS DE BARROS CAMARINHAS
ENGENHEIRA CIVIL (I.S.T.)

Exma. Sr.^a Auditora Coordenadora
do Tribunal de Contas
Dr.^a Leonor Corte Real Amaral

Lisboa, 29 de Janeiro de 2014

Assunto: Auditoria ao Projeto de Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU

Na sequência da comunicação com referência Proc.^o n.^o 15/13 – Audit DA III.1, referente ao mencionado em assunto, seguem os comentários ao extracto do relato da auditoria, solicitando a V.^a Ex.^a que os mesmos sejam tidos em consideração na tomada de decisão desse douto Tribunal.

Ponto 3.6.1.1.3 – Responsabilidade financeira reintegratória, pela realização de pagamentos indevidos, e sancionatória, nos termos do n.^{os} 1 e 4 do artigo 59^o e da alínea I), do n.^o 1 do artigo 65^o, da Lei n.^o 98/97, com a redação introduzida, respetivamente, pela Lei 48/2006, de 29 de agosto e pela Lei 61/2001, de 7 de dezembro.

Causa da sanção da signatária – “subscreveu os autos 1-A, 2-A e 3-A, datados de 30 de julho de 2012, 14 de dezembro de 2012, e 21 de dezembro de 2012, respetivamente.”

RESPOSTA EM SEDE DE AUDIÊNCIA PRÉVIA

O adicional ao contrato de empreitada 03/DAGP/2010, introduziu diversos trabalhos a mais ao articulado inicial da empreitada.



Foram também introduzidos trabalhos a menos com preços contratuais, e ainda, alterações denominadas "menores valias", que na prática significa a alteração de preços iniciais do contrato, decorrente de alterações técnicas, a determinados artigos previstos no contrato inicial.

Aquando da elaboração dos autos de medição em obra, a empresa adjudicatária apresentava a sua proposta de autos, que era analisada pela equipa de fiscalização designada pelo IHRU.

Tendo em consideração que a equipa de fiscalização era multidisciplinar, a proposta do adjudicatário era analisada pelos diversos elementos do IHRU, em função da sua especialidade (fiscal de obras, águas/gás e eletricidade/telecomunicações), cabendo à signatária coordenar e assinar os autos, após discussão com o empreiteiro dos trabalhos que efetivamente eram aceites pela fiscalização.

Este trabalho técnico implicava sucessivas iterações e correções aos autos.

Por outro lado, o IHRU não dispunha de aplicações informáticas para elaboração de autos, pelo que os mesmos eram elaborados em ficheiros de excel, onde se refletiam os trabalhos do mês.

A não utilização de ficheiros normalizados, que permitissem a leitura dos trabalhos executados, em termos de acumulados por artigo, originou alguns lapsos na elaboração dos autos.

Salienta-se que, a signatária conjuntamente com outra colaboradora do Instituto, fazia um controlo paralelo de execução da obra no que respeita à gestão global do contrato, o qual permitia assegurar que os pagamentos acumulados efetuados pelo IHRU estavam enquadrados no valor global do contrato. Este controlo, permitia que no final da obra se procedesse à correção de eventuais erros na elaboração dos autos.

Refira-se que os trabalhos da empreitada em questão foram suspensos durante muito tempo, devido à impossibilidade de acesso a zona comum apropriada indevidamente, o que originou uma descontinuidade na elaboração dos autos e condicionou as correções que normalmente são introduzidas com recurso ao mecanismo de controlo suplementar supra referido.

No caso em apreço, existem efetivamente erros nos autos em alguns artigos, uns que penalizam o IHRU e outros que favorecem o Instituto, os quais no seu conjunto se anulam, com exceção dos assinalados no auto retificativo elaborado pelo IHRU, e constante do contraditório do Instituto, perfazendo uma diferença de 1.497,98 €+IVA, que a empresa UDRA já restituiu.

ELSA LEÃO FRIAS DE BARROS CAMARINHAS

ENGENHEIRA CIVIL (I.S.T.)

Face ao exposto, vem a signatária solicitar a esse douto Tribunal a reanálise das conclusões do relato com base nos comentários expostos e ainda no contraditório que o IHRU venha a apresentar, ou se for o caso, seja relevada a responsabilidade financeira sancionatória, uma vez que no essencial se verifica o seguinte:

- a) Os autos 1-A, 2-A e 3-A, correspondem a trabalhos a mais contratados em sede de adicional, e foram efetivamente realizados, não existindo nenhum pagamento indevido relacionado com esses autos;
- b) Os lapsos na elaboração dos autos dos trabalhos contratuais que suscitaram o pagamento de menores valias, foram retificados pelo Instituto através de auto rectificativo;
- c) Desta situação, não houve qualquer penalização financeira do Instituto, uma vez que o valor apurado a favor do IHRU, foi restituído;
- d) A signatária, não estando imune a erros, sempre contribuiu ao longo da sua carreira para a melhoria dos serviços das entidades com quem colaborou;
- e) A retificação dos erros na elaboração dos autos, foi condicionada pela suspensão da obra durante um longo período e ainda pela necessidade da fiscalização encontrar soluções técnicas na fase final da obra, por ausência de resposta dos projetistas;
- f) O trabalho realizado na fiscalização da obra em questão, não sendo de especial complexidade técnica, apresentava alguma complexidade na gestão das relações com os moradores e com o empreiteiro, decorrente de os edifícios se encontrarem habitados, o que levou a fiscalização a afetar mais tempo na gestão de conflitos e controlo dos aspetos técnicos de execução da empreitada, na tentativa de minimizar os incómodos para os habitantes durante a execução da obra.

Com os melhores cumprimentos



Elsa Leão Frias de Barros Camarinhas