

Ação De Fiscalização Concomitante

Contratos Adicionais

RELATÓRIO N.º 1/2023 - AUDIT

1.ª SECÇÃO



T
C TRIBUNAL DE
CONTAS

Processo N.º 4/2022 – AUDIT 1.ª SECÇÃO

AUDITORIA À EXECUÇÃO DA EMPREITADA DE
“REMODELAÇÃO E AMPLIAÇÃO DO ESTÁDIO DAS LARANJEIRAS”
Contrato Adicional

MUNICÍPIO DE PAREDES

LISBOA

2023

Índice

1.	INTRODUÇÃO	5
2.	OBJETIVOS E METODOLOGIA	5
3.	CARACTERIZAÇÃO DA EMPREITADA	7
3.1.	Contrato inicial	7
3.2.	Contrato adicional	8
3.3.	Outros factos relevantes	9
4.	OBJETO E FUNDAMENTAÇÃO DO CONTRATO ADICIONAL	11
5.	COMPETÊNCIA PARA A PRÁTICA DOS ATOS E AUTORIZAÇÕES	15
5.1.	Da entidade pública contratante.....	15
5.2.	Adjudicação dos trabalhos complementares	16
6.	ENQUADRAMENTO LEGAL.....	16
6.1.	Da sujeição a fiscalização concomitante.....	16
6.2.	Do regime legal aplicável aos trabalhos complementares	17
7.	OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA.....	20
7.1.	Dos trabalhos complementares.....	20
7.2.	Limite percentual do acréscimo de custos.....	24
8.	ALEGAÇÕES APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO E RESPECTIVA APRECIÇÃO.....	25
9.	ILEGALIDADES/RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA	35
9.1.	Da ilegalidade identificada.....	35
9.2.	Da imputação da responsabilidade financeira sancionatória.....	35
10.	PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO	38
11.	CONCLUSÕES.....	39
12.	DECISÃO.....	40
	FICHA TÉCNICA.....	42
	Anexo I - Caracterização dos trabalhos suprimidos.....	43

Índice de quadros

Quadro 1 - Caracterização do contrato inicial	7
Quadro 2 - Síntese das atividades e preços parciais da empreitada	7
Quadro 3 - Caracterização do contrato adicional	8
Quadro 4 - Conta corrente da empreitada.....	10
Quadro 5 - Trabalhos complementares	11
Quadro 6 – Adjudicação dos trabalhos complementares.....	16
Quadro 7 - Síntese dos trabalhos complementares	25

Siglas

Ac.	Acórdão
ANEPC	Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil
CCP	Código dos Contratos Públicos ¹
Cfr.	Conforme
CMV	Câmara Municipal de Paredes
DFCARF	Departamento de Fiscalização Concomitante e de Apoio ao Apuramento de Responsabilidades Financeiras
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei
DO	Dono da Obra
DOM	Departamento de Obras Municipais
DR	Diário da República
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ²
MV	Município de Paredes
MOC	Modificação Objetiva de Contrato
Of.	Ofício
TdC	Tribunal de Contas
TCNP	Trabalhos complementares não previstos
TCI	Trabalhos complementares imprevisíveis
Tmenos	Trabalhos a menos (suprimidos)
TSEO	Trabalhos de suprimento de erros e omissões

¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29.01, retificado pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008 (publicada no DR, 1.ª S, n.º 62, de 28.03.2008), alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11.09, pelos Decretos-Lei n.ºs 223/2009, de 11.09 e 278/2009, de 02.10, pela Lei n.º 3/2010, de 27.04, pelo Decreto-Lei n.º 131/2010, de 14.12, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30.12, pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12.07, pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02.10, pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, retificado pela Declaração de Retificação n.º 36-A/2017, de 30.10, e n.º 42/2017, de 30.11 (publicadas no DR, 1.ª S, n.º 209/2017, de 30.10, e n.º 231/2017, de 30.11, respetivamente), pelos Decretos-Lei n.º 33/2018, de 15.05, e n.º 170/2019, de 04.12, e pela Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020, de 19.03, pelo Decreto-Lei n.º 14-A/2020, de 07.04, e pela Lei n.º 30/2021, de 21.05 e pelo Decreto-Lei n.º 78/2022 de 07.11 e retificada pela Declaração de Retificação n.º 25/2021, de 21.07.

² Lei n.º 98/97, de 26.08, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29.08, alterada pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13.08, 3-B/2010, de 28.04, 61/2011, de 7.12, 2/2012, de 06.01, 20/2015, de 09.03 (que também a republicou), 42/2016, de 28.12, 2/2020, de 31.03, 27-A/2020, de 24.07, 12/2022, de 27.06, e 56/2023, de 06.10.

1. INTRODUÇÃO

Em 22.02.2021, o Município de Paredes (MP) remeteu ao Tribunal de Contas (TdC), para efeitos de fiscalização prévia³, o contrato de empreitada de “**Remodelação e Ampliação do Estádio das Laranjeiras**”, celebrado em 15.02.2021, com a empresa “*J.A.M.O. – Construção e Engenharia Civil, Lda.*”, pelo preço contratual de 1.661.970,52 € (sem IVA), o qual foi visado, em sessão diária de visto da 1.^a Secção deste Tribunal, de 16.08.2021.

Em 24.05.2022, o MP enviou, para os efeitos previstos na alínea d) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 47.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), um contrato adicional⁴, ao contrato de empreitada acima identificado (Dossiê n.º 325/2022), outorgado em 14.04.2022, tendo por objeto a execução de trabalhos que qualificou como complementares, no valor de 644.461,20 €.

Em conformidade com os critérios de seleção aprovados pela Resolução n.º 3/2010 – 7. dez. – 1.^a S/PL, foi determinada, por despacho judicial de 26.10.2022, a realização da presente auditoria à execução do contrato de empreitada acima referido e respetivo contrato adicional.

2. OBJETIVOS E METODOLOGIA

A presente auditoria tem a natureza de auditoria de conformidade e foi realizada com observância dos princípios, regras e procedimentos estabelecidos no Manual de Auditoria - Princípios Fundamentais do TdC.

Os objetivos da presente ação de fiscalização consistem, essencialmente, em:

- 2.1. Verificar a observância dos pressupostos legais⁵ [designadamente, artigos 370.º a 378.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), vigentes à data dos factos] subjacentes às autorizações que precederam a execução dos trabalhos complementares objeto da auditoria.
- 2.2. Averiguar, a título preliminar e no quadro da execução do referido contrato de empreitada inicial, se a despesa emergente dos atos/contratos objeto da auditoria:
 - a) Respeita os limites fixados nas, então, alíneas b) dos n.ºs 2 e 4, do artigo 370.º ou no n.º 4 do artigo 370.º, atualmente vigente;

³ Processo n.º 385/2021. Dando cumprimento ao disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC.

⁴ Remetido através da Plataforma eContas-CC.

⁵ Estabilidade do objeto (obra) do contrato de empreitada inicial, verificação da conformidade dos fundamentos de direito invocados para a contratação dos trabalhos complementares objeto do contrato adicional com os factos apurados.

- b) Indicia, em conjunto com outras despesas resultantes, de trabalhos complementares, quer de eventuais atos/contratos “autónomos”, a adoção, pela entidade auditada, de uma prática tendente à subtração aos regimes reguladores dos procedimentos adjudicatórios relativos às empreitadas de obras públicas e da realização de despesas públicas (artigo 19.º do CCP).
- 2.3. Averiguar, se os alegados trabalhos de suprimento de erros e omissões objeto do contrato adicional auditado, respeitam a eventuais erros/omissões do caderno de encargos ou do projeto que possam ter sido objeto de reclamação (não aceite pelo dono da obra) na fase procedimental do contrato.
- 2.4. Apurar eventuais derrapagens do prazo de execução da obra, bem como as suas causas e eventuais consequências.

Por se ter considerado necessário para o estudo do contrato, foram solicitados esclarecimentos e documentos complementares ao MP⁶, tendo este satisfeito o solicitado através dos ofícios n.ºs 15062, de 20.12, 1502, de 17.02, e 9082, de 28.07.2023⁷.

Elaborado o relato, foi o mesmo, em cumprimento de despacho judicial de 15.09.2023, e em observância do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º da LOPTC, remetido ao Presidente da Câmara Municipal de Paredes, A...⁸ e ao B...⁹, Técnico da Divisão de Gestão de Obras Municipais e Diretor da Fiscalização da Câmara Municipal de Paredes, na qualidade de indiciado responsável, para que se pronunciassem, querendo, sobre o conteúdo do mesmo.

No exercício do princípio do contraditório, apenas o B... apresentou alegações¹⁰, as quais foram tomadas em consideração na elaboração do presente relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas¹¹, sempre que tal se haja revelado pertinente.

⁶ Ofícios da DGTC n.ºs 41092/2023, 41093/2023, de 18.09 e 31632/2023, de 14.07.

⁷ Remetidos por correio eletrónico e registados na DGTC com os n.ºs 14081/2022 e 1557/2023, respetivamente.

⁸ Ofício DFCARF-41092/2023, de 18.09.

⁹ Ofício DFCARF-41093/2023, de 18.09.

¹⁰ Ofício registado com o n.º 9056/2023, em 11.10.2023, pela Direção-Geral do Tribunal de Contas.

¹¹ As referidas alegações constam em anexo II ao relatório.

3. CARACTERIZAÇÃO DA EMPREITADA

3.1. Contrato inicial

Quadro 1 - Caracterização do contrato inicial

Valor (s/ IVA) (€)	Data da consignação	Prazo de execução	Termo inicialmente previsto	Tribunal de Contas	
				N.º Processo	Data da Decisão
1.661.970,52	20.09.2021	480 dias ¹²	14.01.2023	385/2021	16.08.2021

- a) A decisão de contratar, contendo entre outros elementos, a fundamentação, o preço base, as peças do procedimento, o projeto de execução, a autorização da despesa e a identificação do tipo de procedimento (concurso público¹³), foi aprovada, por unanimidade, em reunião de Câmara, de 13.11.2020.
- b) Na reunião camarária de 28.01.2021, foi aprovado o relatório final, efetuada a adjudicação e aprovada a minuta do contrato de empreitada, o qual veio a ser celebrado, em 15.02.2021.
- c) De acordo com a memória justificativa e descritiva e com a proposta para decisão de contratar¹⁴, *“O projeto em apreço consiste na remodelação e ampliação do Estádio das Laranjeiras mantendo a orientação do atual recinto desportivo, no entanto organizando-se em duas bancadas, uma localizada a Norte, outra a Sul, um relvado natural para a prática de futebol de 11, com as dimensões de 105x65m, equipado com iluminação artificial.*

O edifício que integra a bancada nova, será composto por serviços administrativos, zonas de vestiários e futuras instalações do centro de estudos e museu.”

A empreitada contemplou, em resumo, a realização das seguintes atividades e preços, de acordo com a proposta adjudicada:

Quadro 2 - Síntese das atividades e preços parciais da empreitada

Unidade: Euros

ITEM	CAPÍTULO	PREÇO	TOTAL	%
1.	Arquitetura - Bancada Sul			
1.1	Piso -1	40.337,54		
1.2	Piso 0	106.366,50		
1.3	Piso 1	60.937,40		

¹² Na sequência da celebração do contrato adicional, o prazo de execução da obra foi prorrogado por 187 dias, até 21.07.2023. De acordo com a informação prestada pelo MP foi a única prorrogação do prazo da empreitada.

¹³ Anúncio publicado no Diário da República, II Série, n.º 223, de 16.11.2020.

¹⁴ Apresentada no procedimento de formação do contrato de empreitada, constante da informação com a referência NIPG:60741/20, de 10.11.

ITEM	CAPÍTULO	PREÇO	TOTAL	%
1.4	Piso 2	79.429,20		
Subtotal			287.070,64	17,27
2.	Arquitetura Edifício 1 - Acessos Verticais			
2.1	Piso -1	5.280,30		
2.2	Piso 0	5.305,00		
2.3	Piso 1	6.078,30		
2.4	Piso 2	27.172,90		
Subtotal			43.836,50	2,64
3.	Arquitetura Bancada Norte		16.593,80	1,00
4.	Arquitetura - Edifício 2/Bar		23.111,85	1,39
5.	Arquitetura - Recinto Desportivo		173.510,53	10,44
6.	Arquitetura - Arranjos Exteriores/Envolvente)		3.095,90	1,84
7.	Estabilidade		671.702,65	40,42
8.	AVAC		113.227,70	6,81
9.	Águas, Esgotos e Incêndios EGAS Bancada Sul		61.330,77	3,16
10	Eletricidade		237.050,80	14,26
11	Trabalhos Preparatórios		3.939,37	0,24
TOTAL			1.661.970,52	100,00

d) Na sequência de uma alteração ao projeto proposta pelo empreiteiro, nos termos da cláusula 19.^a do Caderno de Encargos, aceite pelo Município, em 20.07.2022, o preço contratual foi reduzido para **1.661.248,43 €**, em resultado “(...) de uma otimização da estrutura metálica da cobertura do estádio das Laranjeiras e tratando-se de trabalhos da mesma espécie, não se altera, nem o planeamento dos trabalhos, nem o prazo de execução, sendo o preço reduzido em 722,09 € + IVA.”

3.2. Contrato adicional

Para os efeitos previstos na alínea d) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC, o MP remeteu a este Tribunal um contrato adicional à empreitada em apreço que se detalha no quadro infra, de acordo com a qualificação e os montantes dos trabalhos complementares apresentados pela entidade.

Quadro 3 - Caracterização do contrato adicional

Unidade: Euros

Trabalhos Complementares não previstos			Data da Celebração	Início de execução	%	Valor acumulado s/IVA	Data de remessa
Preço contratual	Preço não contratual	Valor global					
74.021,76	573.279,47	644.461,20	14.04.2022	14.04.2022	38,79 ¹⁵	2.038.321,86	24.05.2022

¹⁵ Considerando a redução do preço contratual operada em 20.07.2022, de 1.661.970,52 € para 1.661.248,43 €. Caso não se atendesse a esta alteração o acréscimo de despesa seria de 38,77%.

3.3. Outros factos relevantes

De acordo com a informação prestada pelo MP, complementada com diversa documentação remetida, foram ainda apurados os seguintes factos com relevância para análise da execução da presente empreitada.

❖ Antecedentes

A presente empreitada foi antecedida de uma outra que teve por objeto a execução da demolição do campo de futebol das Laranjeiras, cujo contrato, precedido de consulta prévia, foi celebrado em 28.04.2020, pelo preço de 119.995,00 (sem IVA) e prazo de 60 dias, tendo esta obra sido consignada em 29.04.2020¹⁶.

De acordo com o informado pelo MP, esta obra de demolição revelou-se “(...) *necessária para não só permitir o projeto que se queria elaborar, mas sobretudo, como referido, porque o Estádio fica ao lado de um Estabelecimento de Ensino, servindo no estado em que se encontrava para que fosse utilizado para fins ilícitos, como venda e consumo de droga, e outros.*”¹⁷

Por seu turno, a elaboração do projeto para remodelação e ampliação dos Estádio das Laranjeiras (estudo prévio e execução de arquitetura) foi objeto de contrato de prestação de serviços, outorgado em 04.03.2020, pelo valor de 45.000,00 (sem IVA)¹⁸, na sequência de procedimento por consulta prévia¹⁹.

Em 09.03.2021, após celebração do contrato de empreitada auditado (15.02.2021), o projeto foi remetido para a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) que emitiu parecer favorável, em 06.08.2021, após concretização das retificações solicitadas ao MP.

❖ Trabalhos suprimidos

Na reunião de 01.08.2022, a CMP aprovou a “*1.ª situação de trabalhos a menos*” ao contrato de empreitada, no valor de 267.387,77 (sem IVA), com fundamento na proposta constante de Informação técnica NIPG n.º 60742/20, de 11.07.2022.

¹⁶ Cf. informação constante do Portal dos Contratos Públicos, as peças do procedimento foram publicitadas em 26.03.2020 e o prazo para apresentação das propostas terminou em 02.04.2020. O cocontratante foi a empresa Francisco Ferreira de Barros, Lda.

¹⁷ Informação prestada no ofício n.º 1502, registado nesta Direção-Geral com o n.º 1557/2023, em 20.02.

¹⁸ Contrato n.º 07/2020, celebrado com José Manuel Garcez – Arquitetura, Unipessoal, LDA., pelo prazo de 90 dias, remetido pelo Município a coberto do ofício com a refª DFC-3679/2023, registado nesta Direção-Geral com o n.º 1557/2023, em 20.02.

¹⁹ Cf. publicitado no Portal dos Contratos Públicos em 10.02.2020.

No entanto, através do ofício n.º 1502/2023²⁰, o MP veio informar que se verificou um lapso nas quantidades e nos preços unitários constantes daquela informação, tendo remetido um mapa de trabalhos a menos corrigido e atualizado, que apresenta o valor global de 244.677,93 €, representando 14,72% do preço contratual, conforme anexo I a este relatório.

❖ Prorrogação de prazo

De acordo com a informação prestada pelo MP²¹, o prazo da empreitada não foi objeto de qualquer suspensão e a única prorrogação autorizada, por um período de 187 dias, decorreu da celebração do contrato adicional, o que apontava para que o seu termo ocorresse em 21.07.2023.

❖ Reclamações sobre a existência de erros e omissões

Conforme esclarecido pelo MP²², não foi apresentada qualquer reclamação por parte do empreiteiro, nem lhe foi imputada responsabilidade pelo pagamento dos trabalhos complementares, concluindo, quanto a esta matéria, “ (...) que não há qualquer responsabilidade do empreiteiro pela necessidade dos trabalhos complementares, não havendo, por conseguinte, lugar a aplicação do disposto no artigo 378.º do CCP, seja em que vertente for [a do n.º 3, n.º 4 ou n.º 5 do normativo].”

❖ Execução física e financeira

Em 13.12.2022, foi celebrado um auto de receção parcial provisória com vista à realização de (...) *exames de alguns dos trabalhos executados, nomeadamente, a zona da bancada, cobertura da bancada e acesso à bancada e os balneários.*”

Entretanto, a empreitada ficou concluída, em 04.05.2023, tendo o auto de receção provisória da obra sido assinado em 18.05.2023.

Da análise da conta corrente da empreitada²³, reportada a 26.07.2023, verifica-se que se encontram integralmente pagos os trabalhos objeto do contrato inicial e do contrato adicional de 04.11.2022:

Quadro 4 - Conta corrente da empreitada

Unidade: Euros

	PREÇO (inicial)	TMenos	EXECUTADO/FATURADO
EMPREITADA INICIAL	1.661.248,43 ²⁴	-244.677,93	1.416.570,48
ADICIONAL	644.461,20		644.461,20

²⁰ Registado na DGTC com o n.º 1557/2023, em 20.02.

²¹ Ofício n.º 1502, registado nesta Direção-Geral com o n.º 1557/2023, em 20.02.

²² *Idem.*

²³ Cfr. Ofício n.º 9082/2023, de 28.07.

²⁴ Considerando a redução do preço contratual de 722,09 € aceite em 20.07.2022.

	PREÇO (inicial)	TMenos	EXECUTADO/FATURADO
REVISÃO DE PREÇOS	405.224,29		
TOTAL			2.466.255,97

4. OBJETO E FUNDAMENTAÇÃO DO CONTRATO ADICIONAL

Contrato adicional (Dossiê n.º 325/2022)

Por deliberação do executivo camarário, de 28.03.2022, foi autorizada a adjudicação dos trabalhos titulados pelo presente contrato adicional, subseqüentemente celebrado em 14.04.2022, pelo valor global de 644.461,20 €.

De acordo com a qualificação e quantificação do MP, este contrato adicional contempla os trabalhos complementares a seguir detalhados:

Quadro 5 - Trabalhos complementares

Unidade: Euros

ITEM	Trabalhos Complementares	Preço	
		Contratual	Não Contratual
TM1	Arquitetura - Bancada Sul		
1.1	Piso -1	250,20	
1.2	Piso 0	920,15	
1.3	Piso 1	2.020,50	
1.4	Piso 2	279,00	
6.	Arquitetura - Arranjos Exteriores/Envolvente	17.252,00	
7.	Estabilidade	21.301,00	
8.	AVAC	393,50	
9.	Águas, Esgotos e Incêndios EGAS Bancada Sul	688,42	
10	Eletricidade	2.555,00	
	Trabalhos a Mais (ANEPC)		
1.	Arquitetura - Bancada Sul		
2.3	Piso 1	390,00	
8.	AVAC		86.224,90
9.	Águas, Esgotos e Incêndios EGAS Bancada Sul		6.033,12
10	Eletricidade		21.190,00
TM2	Estrutura de Betão Armado/Fundações Diretas	2.902,05	
TM3.1	Poços de Fundação		110.851,05
1.2	Execução de escavação em Poços de Fundação, incluindo entivação caso necessário e transporte de Materiais sobranes a vazadouro.		12.231,84
2.	Escavação /Demolição		
2.1	Escavação de Terras	11.639,34	
2.2	Demolição de Muros		185.872,26
3.	Aterros		70.131,68
4.	Rebocos	8.773,50	
7.1	Estruturas em Betão Armado/Fundações Diretas- Revisões do Projeto (Estabilidade do Edifício - Bancada Ver.06 Muros de Suporte Ver.04) Edifício 1	4.657,10	
6.	Protetor anti Grafiti nos Muros de Suporte		70.220,09

ITEM	Trabalhos Complementares	Preço	
TM4	Diversos		7.684,50
SUBTOTAL		74.021,76 ²⁵	570.439,44 ²⁶
TOTAL		644.461,20	

Legenda: AVAC – Aquecimento, Ventilação e Ar Condicionado; ANEPC – Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil; EGAS - Equipamento de gás, águas e segurança; TM - Trabalhos a Mais.

A fundamentação para a adjudicação do contrato adicional consta da Informação NIPG 60742/20, de 22.03.2022, na qual se refere, nomeadamente, o seguinte:

“No decorrer desta empreitada, verifica-se a necessidade alteração do projeto de segurança contra riscos de incêndio previsto no concurso, devido às imposições da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC).

No decorrer das demolições das infraestruturas de betão existentes e após reuniões em obra, acordou-se uma solução de reforço de fundações para garantir o reforço da estabilidade da bancada. (...)

*“Atendendo à natureza das circunstâncias que determinaram a necessidade de serem executados estes trabalhos, (...) deverão ser qualificados como **“trabalhos complementares”** nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 370.º do Código dos Contratos (CCP), na sua atual redação.*

*Existem assim **“trabalhos complementares”** (...) no valor de **644.461,20 €**.*

*O preço dos trabalhos complementares, corresponde a **38,79% do preço contratual**, verificando-se assim, o respeito pelo limite de 50% do preço contratual inicial imposto pelo n.º (...) e pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio.”*

Na sequência das solicitações deste Tribunal²⁷, o MP apresentou diversos esclarecimentos relativos aos fundamentos e à justificação para execução destes trabalhos complementares²⁸.

- **No que respeita ao enquadramento legal, considerou aplicável o regime de trabalhos complementares introduzido pela Lei n.º 30/2021, de 21.05, referindo que:**

“Embora a decisão de contratar (...) seja de 28 de janeiro de 2021 e a celebração do contrato com o adjudicatário de março de 2021, portanto, anteriores à publicação da Lei n.º 30/2021,

²⁵Valor apurado, diferindo em +2.840,03 € do indicado pelo MP.

²⁶ Valor apurado, diferindo em -2.840,03 € do indicado pelo MP.

²⁷ Ofícios n.ºs 4982/2022, de 02.12, e 3679/2023, de 03.02.

²⁸ Ofícios remetidos por correio eletrónico, registados nesta Direção-Geral com os n.ºs 14081/2022 e 1557/2023.

de 21 de maio, a norma de aplicação da lei no tempo constante do artigo 27.º deste diploma legal (...) teve total relevância na atuação municipal em causa.

(...) a consignação da obra foi apenas efetuada a 21/09/2021, pelo que o início da execução contratual ocorreu apenas já em plena vigência daquela Lei n.º 30/2021.

Ora, os trabalhos refletidos no contrato adicional, são, obviamente, posteriores a 20 de junho de 2021, tendo a sua necessidade e, sobretudo, a sua determinação pelo órgão competente para decidir, ocorrido em novembro de 2021 (...)."

- **Sobre o preenchimento dos requisitos legais previstos no 370.º do CCP, na versão da Lei 30/2021, considerou que:**

*" (...) a mudança de empreiteiro para a realização dos trabalhos em causa, quer do **ponto de vista técnico**, quer do **ponto de vista económico**, traria graves inconvenientes à própria obra e ao interesse público, e implicaria seguramente maiores custos, bastando lembrar e acrescentar que (1) se dava continuidade aos trabalhos já iniciados, evitando paragens da obra, substituição de estaleiro e instalações, mudança de operários e uma diluição de responsabilidades pelos trabalhos executados, dificultando ou impossibilitando, até, face às espécie de trabalhos em causa, a identificação do responsável pela eventual reparação dos defeitos; (2) aproveitavam-se os meios técnicos e mecânicos de que o empreiteiro dispunha, sem custos mais avultados ao município, defendendo-se assim o erário público, pois, como é público, a "inflação" dos preços na construção civil vinham já aumentando então (até hoje) desmesuradamente; (3) utilizavam-se as últimas referências altimétricas; (4) beneficiava-se de material da mesma proveniência, evitando diferenças de estereotomia e também de estética; (5) evitava-se um novo estaleiro (desmontagem do originário, montagem do subsequente, desmontagem deste e re-montagem do originário), o que, seguramente, iria encarecer substancialmente os custos da obra; (6) geria-se apenas uma obra, com um único responsável pelos trabalhos, a quem mais facilmente se assacará responsabilidades pelos atrasos e defeitos de obra ou, até, incumprimento, evitando ter de dissecar o caminho crítico da empreitada – face aos trabalhos em causa, admite-se, até, à posteriori, a sua enorme dificuldade ou impossibilidade... - para poder responsabilizar o empreiteiro que deu causa àquelas vicissitudes de execução e contratuais; (7) permitia-se uma fiscalização unitária e menos dispendiosa e diluída.*

Enfim, tudo a demonstrar o preenchimento inequívoco dos requisitos ínsitos no artigo 370.º, n.º 2 alíneas a) e b) do CCP e, já agora, no n.º 4, pois o preço dos trabalhos complementares correspondia a 38,78% do preço contratual inicial, conforme consta da Informação dos trabalhos complementares."

- Sobre a natureza e a necessidade dos trabalhos complementares e o momento da sua constatação, esclareceu que:

“Não foram trabalhos complementares de suprimento de erros e omissões cuja responsabilidade tenha sido imputada ao empreiteiro. Em primeiro lugar, o projeto sofreu alterações devido a imposições da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC). Depois, após as demolições das antigas bancadas e muros verificou-se que o solo não apresentava características para suportar o novo edifício.

Como tal, o Município entendeu – e entende – que não há qualquer responsabilidade do empreiteiro pela necessidade dos trabalhos complementares, não havendo, por conseguinte, lugar a aplicação do disposto no artigo 378.º do CCP, seja em que vertente for [a do n.º 3, n.º 4 ou n.º 5 do normativo).

(...) a obra em causa consistia numa “requalificação” que obrigava a demolir e trabalhar no existente, as instalações do antigo estádio (...) e, ainda, que (...) a estrutura existente, ou seja, bancadas antigas em betão armado e muros em betão armado coincidentes em planta com a implantação da obra a executar, impossibilitavam a verificação, em fase de preparação de obra, da qualidade dos solos ao nível das cotas previstas para suporte das fundações do edifício.

Como tal, só após a consignação e início de trabalhos foi possível detetar algumas especificidades que tecnicamente obrigaram ao contrato adicional.”

Referiu-se, ainda, que “Toda a estrutura existente foi demolida, pelo que não houve estudo preliminar da estrutura do edifício da bancada.” Reiterou-se que “Foi durante a execução desta empreitada que foi identificada a necessidade de execução do reforço da estabilidade/fundações de toda a estrutura da bancada, em meados de novembro de 2021, e o referido nas atas de reunião da obra, de 11.11.2021 e 18.11.2021.”

Nas mencionadas atas das reuniões de obra são feitas as seguintes referências, com relevância para a presente análise:

“Verificou-se no desenho EST 4.1 da planta estrutural dos muros de suporte, que falta compatibilizar os desenhos com a versão mais recente da arquitetura do edifício da Bancada Sul.

Verificou-se aquando das demolições das infraestruturas de Betão existente coincidente com a implantação do Edifício que o solo não apresenta características que suportem as tensões definidas em projeto.”

“Verificou-se que nas plantas da estrutura não considera a estabilidade do patamar e escadas de acesso do piso 1 ao parque de estacionamento” (reunião de 11.11.2021).

“A implantação do muro de suporte MS1 no projeto de estabilidade não coincide com a implantação do desenho de arquitetura (...).

Após verificação em obra por parte da equipa projetista ficou acordado que o Empreiteiro deve realizar um reforço das fundações com recurso a Poços de Fundação de modo a garantir o reforço da estabilidade do edifício da Bancada.

Nas entradas existentes de acesso à bancada Norte não tem sapata e muro de suporte para conter as terras e servir de suporte para o muro de bloco que limita o recinto do estádio.” (reunião de 18.11.2021).

5. COMPETÊNCIA PARA A PRÁTICA DOS ATOS E AUTORIZAÇÕES

5.1. Da entidade pública contratante

O MP é uma pessoa jurídica territorial, de direito público, criada para o prosseguimento de tarefas de natureza pública, em modelo de organização política, administrativa e territorial do Estado, com personalidade jurídica. O órgão executivo colegial do município é a CMP com competência para a *“adjudicação de empreitadas e aquisição de bens e serviços, cuja autorização de despesa lhe caiba”* - artigo 33.º, alínea f), da Lei n.º 75/2013, de 12.09²⁹.

No período auditado, e atualmente, a CMP apresenta a seguinte composição:

 Presidente: A...

 Vereadores: C...

D...

E...

F...

G...

H...

I...

J...

²⁹ Com as Retificações n.º 46-C/2013, de 01.11 e n.º 50-A/2013, de 11.11, alterada pelas Leis n.ºs 25/2015, de 30.03, 69/2015, de 16.07, 7-A/2016, de 30.03, 42/2016, de 28.12, 50/2018, de 16.08, 66/2020, de 04.01. e 24-A/2022, de 23.12.

5.2. Adjudicação dos trabalhos complementares

Quadro 6 – Adjudicação dos trabalhos complementares

DELIBERAÇÃO	PRESENCAS E SENTIDO DO VOTOS	INFORMAÇÕES DE SUPORTE
Ata da reunião da CMP n.º 6/2022, de 28.03.2022 Aprovada por maioria	<p>A favor: Presidente – A... Vereadores: E... C... D... F... H...</p> <p>Abstenções I... J...</p>	Informação com a referência NIPG:60742/20, de 22.03.2022, subscrita pelo Técnico da Divisão de Gestão de Obras Municipais e Diretor de Fiscalização, B...

6. ENQUADRAMENTO LEGAL

6.1. Da sujeição a fiscalização concomitante

Nos termos conjugados do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º e na primeira parte da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º, da LOPTC, o MP integra o elenco das entidades sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do TdC.

No conjunto dos contratos sujeitos a fiscalização prévia do TdC incluem-se os contratos de empreitada de obras públicas [cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC] de valor igual ou superior ao previsto no artigo 48.º da mesma Lei (750.000,00 € ou se relacionado, 950.000,00 €).

Concretamente, no que respeita a contratos adicionais a contratos de empreitada visados, a alínea d) do n.º 1 e o n.º 2 do artigo 47.º da mesma Lei estabelecem:

- ✓ Excluem-se da incidência da fiscalização prévia, **os atos ou contratos** que, no âmbito de empreitadas de obras públicas já visadas e que, numa interpretação atualista da norma, titulem, a execução de trabalhos complementares, os quais ficam sujeitos a fiscalização concomitante e sucessiva [alínea d) do n.º 1 do artigo 47.º].
- ✓ Estes **atos, contratos e documentação** [referidos na alínea d) do n.º 1 do artigo 47.º] devem ser remetidos ao TdC, no prazo de 60 dias a contar do início da sua execução (n.º 2 do artigo 47.º).

6.2. Do regime legal aplicável aos trabalhos complementares

Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 1.º, na alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º e na alínea a) do n.º 2 do artigo 16.º, todos do CCP, o MP é uma entidade adjudicante e a presente empreitada de obras públicas encontra-se sujeita ao CCP. Para esta auditoria é relevante o disposto na parte III do CCP e, em especial, as modificações aos contratos de empreitada.

O CCP foi, até ao presente, objeto de diversas alterações, com relevância para a presente auditoria, uma vez que, entre outras matérias, incidiram sobre as normas que regem as modificações objetivas aos contratos de empreitada, designadamente o artigo 370.º tornando-se necessário determinar a versão aplicável ao caso concreto.

À data da autorização do procedimento, 13.11.2020, a versão do CCP era a resultante das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08. Posteriormente, o CCP foi de novo alterado pela Lei n.º 30/2021, de 21.05, determinando no n.º 1 do respetivo artigo 27.º, como regra geral, que as alterações por si introduzidas só se aplicam aos procedimentos de formação de contratos públicos que se iniciem após a sua data de entrada em vigor (20.06.2021³⁰), bem como aos contratos que resultem desses procedimentos.

O n.º 2 do mesmo artigo consagra o regime aplicável às **modificações de contratos** e respetivas consequências, confirmando, na alínea a), a regra geral de que as alterações à parte III do CCP são aplicáveis a modificações que venham a resultar dos procedimentos de formação que se iniciem após a data da sua entrada em vigor.

No entanto, a alínea b) do n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 30/2021, vem excepcionar as modificações aos contratos que se encontrem em execução à data da sua entrada em vigor **desde que o fundamento da modificação decorra de facto ocorrido após essa data.**

Assim, o regime resultante da Lei n.º 30/2021 aplica-se às modificações objetivas aos contratos que, à data da respetiva entrada em vigor, se encontrem em execução desde que se verifique o pressuposto estabelecido na parte final da mencionada alínea b), referente ao fundamento da modificação³¹.

³⁰ 30 dias após a sua publicação (cfr. artigo 28.º da Lei n.º 30/2021).

³¹ Refira-se que, entretanto, pela Lei n.º 78/2022, de 07.11, o CCP foi de novo alterado, salvaguardando o disposto no n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 30/2021, de 21.05, no que respeita às alterações ao artigo 370.º do CCP.

Como já referido, o presente contrato de empreitada foi outorgado em 15.02.2021, tendo sido modificado pelo contrato adicional, celebrado em 14.04.2022, o qual, segundo a qualificação do MP, titula trabalhos complementares.

O regime dos trabalhos complementares consta dos artigos 370.º a 378.º do CCP, sendo particularmente relevante o artigo 370.º que estabelece o conceito e os limites aos mesmos.

Na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, o artigo 370.º estabelecia que os trabalhos complementares se fundamentavam numa de duas circunstâncias: não previstas e imprevisíveis. As primeiras, constantes do n.º 2, reconduziam-se aos trabalhos de suprimento de erros e omissões (TSEO), especificamente regulados no artigo 378.º; as segundas, constantes do n.º 4, resultavam de circunstâncias imprevisíveis ou que não pudessem ter sido previstas por entidade adjudicante diligente.

Ambas as tipologias de trabalhos complementares exigiam como pressuposto a circunstância de não poderem ser técnica ou economicamente separáveis do objeto do contrato sem inconvenientes graves e sem implicarem um aumento considerável de custos para o dono da obra [alínea a) do n.º 2 e alínea a) do n.º 4], mas apresentavam, cumulativamente, limites diferentes.

Assim, os trabalhos decorrentes de circunstâncias não previstas não podiam ultrapassar nenhum de dois limites, *i)* 10% do preço contratual para o somatório dos trabalhos e *ii)* o limiar para o procedimento de formação do contrato atenta a soma do preço contratual com o dos trabalhos complementares, caso não tivesse sido adotada publicidade no Jornal Oficial da União Europeia.

Já o preço dos trabalhos complementares resultantes de circunstâncias imprevisíveis, incluindo o de anteriores trabalhos complementares da mesma natureza, não podia exceder 40% do preço contratual [alínea b) do n.º 4].

Por seu turno, na versão conferida ao artigo 370.º do CCP pela Lei n.º 30/2021, de 21.05, a definição legal de trabalhos complementares deixou de consagrar aquelas duas categorias em função da natureza das circunstâncias que os fundamentavam. Nesta versão, são trabalhos complementares todos aqueles que não se encontrem, quantitativa ou qualitativamente previstos no contrato, podendo o dono da obra ordenar a sua execução ao empreiteiro, caso a mudança de cocontratante preencha, cumulativamente, os seguintes pressupostos:

- i)* Não possa ser efetuada por razões técnicas, designadamente em função da necessidade de assegurar a permutabilidade ou interoperabilidade com equipamentos, serviços ou instalações existentes; e [alínea a) do n.º 2].
- ii)* Provoque um aumento considerável de custos para o dono da obra [alínea a) do n.º 2].

A norma consagrou um único limite, estabelecendo que o somatório dos trabalhos complementares não pode exceder 50% do preço contratual inicial.

De referir, ainda, que apesar de a Lei n.º 30/2021 não consagrar a distinção entre trabalhos complementares decorrentes de circunstâncias imprevisíveis e de circunstâncias não previstas, o certo é que, para efeitos da determinação da responsabilidade pelo pagamento dos trabalhos complementares de suprimento de erros e omissões, continua a ser necessário distingui-los dos demais.

A par desta alteração do artigo 370.º, o n.º 1 do artigo 313.º, na redação introduzida pela Lei n.º 30/2021, veio clarificar aquele que já era entendimento jurisprudencial e doutrinário, segundo o qual nenhuma modificação pode traduzir-se na alteração da natureza global do contrato, considerando as prestações principais que constituem o seu objeto.

Refira-se que, mais recentemente, a Lei n.º 78/2022, de 07.11, alterou, de novo, o CCP, tendo, no entanto, em relação ao artigo 370.º do CCP, introduzido meras precisões³² que já decorriam, aliás, da interpretação da norma, mantendo-se o sentido da mesma.

Ora, atentas estas alterações ao regime legal dos trabalhos complementares, é importante determinar qual o regime legal aplicável à execução de um contrato de empreitada.

No que respeita à aplicação da lei no tempo, a alínea b) do n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 30/2021, de 21.05, suscita dúvidas interpretativas³³, ao estabelecer que a nova redação se aplica às modificações objetivas aos contratos que se encontrem em execução à data da respetiva entrada em vigor, 20.06.2021, desde que o **fundamento da modificação decorra de facto ocorrido após essa data**. A aplicação desta norma ao caso concreto apresenta, em alguns casos, dificuldades em relação à determinação do momento em que ocorreu o facto que originou a necessidade da realização de trabalhos complementares³⁴. Perguntar-se-á se, apenas, está em causa a verificação do facto ou, antes, o seu conhecimento ou, ainda, o momento em que devia ou podia ter sido identificado. Em

³² No n.º 1, mantém-se a definição de trabalhos complementares constante da versão da Lei 30/2021, tendo-se acrescentado “*São trabalhos complementares (...) e cuja realização se revele necessária para a sua execução*”; na alínea a) do n.º 2 em vez de “*não possa ser efetuada*”, passou a constar “*não seja viável*”; no início da alínea b) do n.º 2 foi acrescentado “*Seja altamente inconveniente ou*”.

³³ Como salientado, por exemplo, por Ana Gouveia Martins em “O Regime da modificação dos contratos após a revisão do Código dos Contratos Públicos de 2021” – A revisão do Código dos Contratos Públicos de 2021, pág. 219.

³⁴ Luís Verde Sousa considera que a norma transitória é suscetível de conduzir a insegurança jurídica e que perante tais alterações de regime, a prudência aconselharia a uma aplicação mais restritiva da lei nova, aplicando-se apenas aos contratos cujo procedimento tivesse início após a respetiva entrada em vigor (*Vidé “Novidades em matéria de empreitada de obras públicas”*, pág. 253).

qualquer caso, terá que ser feita uma análise casuística das circunstâncias que estiveram na origem da identificação dos trabalhos complementares.

Parte da doutrina considera que, em relação aos trabalhos necessários ao suprimento de erros e omissões do caderno de encargos, tais dúvidas assumem maior relevância, questionando-se se o momento a considerar é o da elaboração do projeto ou, antes, o da reclamação do empreiteiro, sobretudo quando estiverem em causa erros e omissões detetáveis em fase de execução da obra³⁵.

Alguns autores têm vindo a considerar que a alínea b) do n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 30/2021 não deve ser interpretada de forma restritiva quanto à determinação do facto que deu origem à necessidade dos trabalhos complementares, uma vez que a norma visa promover a aplicação da lei nova³⁶.

Por último, cabe referir que a mencionada Lei n.º 78/2022, de 07.11, salvaguardou o disposto no n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 30/2021, de 21.05, no que respeita às alterações ao artigo 370.º do CCP, mantendo-se, por isso, o regime transitório em apreço.

Conclui-se que, face às alterações introduzidas pela Lei n.º 30/2021, não é indiferente aplicar o respetivo regime de trabalhos complementares ou o anterior (resultante do Decreto-Lei n.º 111-B/2027, de 31.08. Com efeito, o conceito de trabalhos complementares é, agora, mais amplo, podendo abranger a execução de trabalhos que, no regime anterior, estariam, eventualmente, vedados. Do mesmo modo, a introdução do limite quantitativo único para os trabalhos complementares poderá afastar anteriores restrições ao recurso a esta figura.

7. OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA

7.1. Dos trabalhos complementares

Como se verificou, o MP enquadrou a adjudicação do contrato adicional no regime legal resultante da alteração introduzida no CCP, pela Lei n.º 30/2021, de 21.05, qualificando a totalidade dos trabalhos que integram o respetivo objeto, no valor de **644.461,20 €**, como trabalhos complementares não previstos.

Sustenta este entendimento na circunstância destes trabalhos terem sido executados após 20.06.2021 (data da entrada em vigor da Lei n.º 30/2021), o que não se considera, por si só, suficiente, uma vez que se está perante um contrato de empreitada cujo procedimento de formação

³⁵ *Idem.*

³⁶ Ana Gouveia Martins, *op cit*, pág.219.

teve início antes daquela data (deliberação de contratar de 13.11.20202), pelo que se torna necessário a verificação do requisito estabelecido na alínea b) do n.º 2 do artigo 27.º daquela Lei.

Com efeito, tratando-se de um contrato em execução, o fundamento da modificação tem que decorrer de facto verificado após a data da entrada em vigor da Lei n.º 30/2021, isto é, após 20.06.2021, para que lhe seja aplicável o regime de trabalhos complementares introduzido pela mesma.

Ora, da análise conjugada da natureza dos trabalhos em causa, com os trabalhos contratuais, bem como com os fundamentos e as justificações apresentadas pelo MP, observa-se que os trabalhos a seguir identificados constituem **trabalhos de suprimento de erros e omissões do projeto (TSEO)**, inerentes, por isso, à elaboração e aprovação do projeto de execução da empreitada, aprovação, esta, que ocorreu em reunião da CMP de 13.11.2020.

A. Trabalhos de suprimento de erros do projeto

⇒ TM1 - Arquitetura – Bancada Sul

- ✓ Os trabalhos identificados e quantificados, reportam-se, a **acertos de medição** de diversos dos trabalhos de arquitetura realizados na Bancada Sul, arranjos exteriores/envolvente, estabilidade, AVAC e eletricidade, a preço contratual, no valor de **45.659,77 €**.

⇒ TM2 – Estrutura em Betão Armado/Fundações Diretas

- ✓ Os trabalhos inseridos neste mapa de quantidades, reportam-se a **acertos de medição** de fornecimento de betão em diversos elementos estruturais, sapatas de muros e lajes maciças, a preço de contrato, no valor de **2.902,05 €**.

⇒ TM3 – Rebocos

- ✓ (4) Os Rebocos, a execução de chapisco, emboço e reboco areado em paredes exteriores de forma a permitir o desempenho e regularização da fachada para posterior assentamento das plaquetas cerâmicas referem-se ao aumento das quantidades inicialmente previstas, reportam-se, a **acertos de medição**, revestindo assim a natureza de **erro de projeto**, a preço de contrato, no valor total de **8.773,50 €**.
- ✓ (7.1) A estrutura em Betão Armado/Fundações Diretas – Revisões de Projeto (Estabilidade do edifício – Bancada Rev. 06; Muros de Suporte Rev.04), reportam-se a **acerto de medições**, no valor de **4.657,10 €**.

O montante global destes trabalhos, que se destinaram a suprir erros do projeto, ascendeu a **61.992,42 €**. Considerando que se reportam a acertos de mediação (erros) do projeto aprovado em

13.11.2020, o regime legal que lhe é aplicável é o resultante do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, uma vez que não decorrem de factos ocorridos em data posterior à da entrada em vigor da Lei n.º 30/2021, de 21.05, não sendo, assim, enquadráveis no regime de trabalhos complementares introduzido por esta Lei.

B. Trabalhos de suprimento de omissões do projeto

➤ TM3 – Estrutura em Betão Armado/Fundações Diretas

- ✓ Estes trabalhos consistem no reforço das fundações com recurso a poços de fundação de modo a garantir a segurança da estabilidade do Edifício da Bancada, a preço novo, no valor de **110.851,05 €**.
- ✓ (1.2) Execução de escavação em poços de fundação, incluindo entivação caso necessário e transporte de materiais sobrantes a vazadouro, a preço novo, no valor de **12.231,84 €**.
- ✓ (2.1) Execução de escavação de terras compactas da plataforma, para criar um talude que permita a execução das demolições e posterior construção do Edifício da Bancada Sul, na parte inferior do muro antigo de suporte existente e ainda para fixação da cota de limpo, do edifício atrás referido, do Campo de Futebol e da parte superior da Bancada Norte, incluindo transporte a vazadouro de terras e entulho das demolições, a preço de contrato, no valor de **11.639,34 €**.
 - (2.2) Demolições:
 - ✓ (2.2.1) Muros de Betão, existentes na Bancada Sul, de contenção do arruamento que dá acesso ao futuro estacionamento de automóveis localizado no lado Este do Campo de Futebol, a preço novo no valor de **91.884,00 €**;
 - ✓ (2.2.4) Bancada Antiga de Betão, muro existente que coincidia com a implantação do Edifício da Bancada Sul, a preço novo no valor de **21.780,84 €**;
 - ✓ (2.4) Transporte a vazadouro de terras e entulho das demolições, a preço novo no valor de **55.166,70 €**.
 - ✓ (3.) Execução de aterros do talude e da bancada existente para criar plataforma definida em projeto, a preço novo no valor de **70.131,68 €**.

O MP considerou que a necessidade de execução deste conjunto de trabalhos, cujo total ascende a **373.685,45 €**, apenas foi identificada, em novembro de 2021, no decurso da obra, e informou que não foi realizado qualquer estudo preliminar do comportamento da estrutura do edifício da bancada e de outros elementos estruturais existentes, uma vez que foram integralmente demolidos.

Ora, por um lado, da análise da Planta de Indicação das Demolições/Construído da Divisão de Gestão de Obras Municipais, comprova-se que os muros demolidos coincidiam com o perímetro da nova bancada e, por outro, apurou-se que, quando foi realizada a empreitada de demolição dos muros, já se encontrava em execução o contrato para a elaboração do projeto da presente empreitada de “Remodelação e Ampliação do Estádio das Laranjeiras”.

Como tal, se aquelas bancadas e muros existiam anteriormente e foram demolidos para permitir a execução da nova bancada, na mesma localização, no âmbito da presente empreitada, estes trabalhos não podiam ter sido somente identificados na data indicada pelo MP, uma vez que o projeto de execução, contratado em 04.03.2020 e aprovado pela CMP, em 13.11.2020, implicava o levantamento dos trabalhos necessários para o efeito.

Atenta a respetiva natureza, constituem, também, trabalhos omissos no projeto inicial os seguintes:

⇒ **TM₃**

- ✓ (6.) Protetor anti grafiti nos muros de suporte, protetor anti grafiti tipo Sikagard 700 S, no revestimento das plaquetas à vista e das plaquetas /forras de tijolo com face à vista, omissos no projeto inicial, a preço novo, no valor de **70.220,09 €**.

⇒ **TM₄ – Trabalhos diversos**

Engloba o fornecimento e execução de todos materiais e trabalhos necessários relativos a:

- ✓ Betonilha de regularização para garantir pendente para a drenagem das águas pluviais;
- ✓ Impermeabilização das coberturas planas garantida por duas camadas de telas asfálticas cruzadas, tela 3 kg + tela 4kg de xisto, incluindo pintura com Imperkote F;
- ✓ Aplicação de relva artificial com 30 mm.

O conjunto destes trabalhos diversos, omissos no projeto inicial, a preço novo, totaliza **7.684,50 €**.

Verifica-se, assim, que a necessidade destes trabalhos complementares também decorreu de facto ocorrido em data anterior à da entrada em vigor da Lei n.º 30/2021, de 21.05, destinando-se a suprir omissões do projeto de execução, conhecidas ou, pelo menos, identificáveis, pelo MP aquando da respetiva aprovação, sendo-lhe, assim, aplicável o regime constante do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 21.05.

Conclui-se, pois, que estes trabalhos complementares supra identificados, todos com a natureza de TSEO do projeto de execução, ascendem a **513.582,46 €** (dos quais, 61.992,42 €, para suprimento de

erros, e 451.590,04 €, para suprimento de omissões) e devem ser apreciados à luz do artigo 370.º do CCP, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 21.05.

C. Trabalhos complementares decorrentes das imposições impostas pela ANEPC

⇒ TM₁ – Trabalhos a Mais (ANEPC)

- ✓ Arquitetura na Bancada Sul

O valor global destes trabalhos ascendeu a **113.838,02 €**, dos quais, 390,00 € foram realizados a preço de contrato e 113.448,02 € a preço novo.

⇒ TM₃ – Demolições

- ✓ (2.2.5.) Demolição da Bancada Antiga de betão existente no lado oeste, trabalhos realizados a preço novo, no valor de **17.040,72 €**.

A necessidade de execução destes trabalhos, que totalizam **130.878,74 €**, decorreu do parecer favorável da ANEPC, emitido em 06.08.2021, após concretização das retificações solicitadas, verificando-se, assim, que o fundamento dos mesmos decorreu de facto ocorrido após a entrada em vigor da Lei n.º 30/2021, de 21.05.

D. Em síntese:

Os trabalhos complementares objeto do contrato adicional em apreço correspondem:

- Uma parte, a trabalhos de suprimento de erros e omissões, no montante de **513.582,46 €** que, pelos motivos atrás indicados, pela sua natureza e, ainda, pela circunstância que os originou, respeitam ao projeto de execução da obra, aprovado em 13.11.2020, e devem ser apreciados à luz dos requisitos estabelecidos nas alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 370.º na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08;
- Noutra parte, no valor de **130.878,74 €**, a trabalhos complementares decorrentes do parecer da ANEPC, de 06.08.2021, sendo-lhes aplicável o artigo 370.º do CCP, na versão introduzida pela Lei n.º 30/2021, de 21.05.

7.2. Limite percentual do acréscimo de custos

Tendo presente a parte dos trabalhos complementares destinados a suprir erros e omissões do projeto, no montante de **513.582,46 €**, importa agora apreciar se foi respeitado o limite legal de 10%, constante da alínea b) do n.º 2 do artigo 370.º do CCP, na versão de 2017.

Ora, tendo presente a data da adjudicação destes trabalhos (28.03.2022), o preço inicial da empreitada a considerar era de **1.661.248,43 €** (corrigido da redução de 722,09 €³⁷), como se detalha no quadro infra:

Quadro 7 - Síntese dos trabalhos complementares

Unidade: Euros

Contrato adicional	TSEO	TComplementares	Tmenos	Preço Inicial Corrigido
	513.582,46 ³⁸	130.878,74	-244.677,93	1.661.248,43

Assim, estes trabalhos de suprimento de erros e omissões representaram um acréscimo de **30,92%**, ultrapassando o aludido limite legal de 10% e desrespeitando, assim, o disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 370.º do CCP, na versão introduzida pela Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08.

Quanto aos trabalhos complementares resultantes da imposição da ANECP, totalizam a quantia de **130.878,74 €**, representaram um acréscimo de **9,24 %**, respeitando o limite previsto no n.º 4 do artigo 370.º, na versão introduzida pela Lei n.º 30/2021, de 21.05.

8. ALEGAÇÕES APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO E RESPETIVA APRECIACÃO

No exercício do direito de contraditório, apenas o B..., Técnico da Divisão de Gestão de Obras Municipais e Diretor da Fiscalização da Câmara Municipal de Paredes, na qualidade de indiciado responsável apresentou alegações³⁹, as quais não tiveram a virtualidade de alterar a apreciação técnica efetuada no ponto anterior, nomeadamente, quanto à qualificação da totalidade dos trabalhos titulados pelo presente contrato adicional enquanto trabalhos complementares enquadráveis no artigo 370.º do CCP, na redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 30/2021, de 21.05.

Analisando as alegações, sintetizam-se ou transcrevem-se parcialmente nas alíneas seguintes os argumentos considerados relevantes, acompanhadas dos comentários considerados pertinentes sobre os mesmos:

³⁷ Não se atende aos trabalhos a menos, no valor de 244.677,93 €, uma vez que foram autorizados posteriormente, em 01.08.2022.

³⁸ Dos quais, 61.992,42 € para suprimento de erros e 451.590,04 € para suprimento de omissões.

³⁹ Digitalizadas em anexo II ao relatório.

a) Ponto 1. “*Enquadramento inicial*”:

O indiciado responsável começa por referir que, tanto o Presidente da Câmara Municipal, como os trabalhadores do Município de Paredes, nos quais se inclui, pautam o exercício das suas funções pelo rigor e pelo cumprimento das leis e regulamentos, admitindo que possam existir lapsos ou falhas, “(...) *mas nunca no campo da legalidade (...)*”. Reforça que, também neste caso, tem “(...) *plena convicção de que [atuou] de acordo com os ditames da lei e sempre na salvaguarda do interesse público e do interesse publico e do erário público.*”

Considera que “(...) *a interpretação do artigo 27.º, n.º 2, alínea b) da Lei n.º 30/2021 não pode ter a aplicação prática defendida no duto Relatório de Auditoria [pois] trabalhos complementares são, nos termos do artigo 370.º, n.º 1 do CCP, aqueles cuja realização se revele necessária para..., pelo que o momento relevante é quando os concretos trabalhos complementares aqui em causa se manifestaram necessários, o que, in caso, ocorreu durante a execução da obra (após 20-06-2021, com a “lei nova” vigente e aplicável), como novamente se demonstrará.*

A lei diz que se revele e não que fossem reveláveis.”

No que respeita à definição legal de trabalhos complementares, cabe referir que a redação do n.º 1 do artigo 370.º, do CCP, indicada pelo alegante, foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 78/2022, de 07.11, através da qual foi acrescentada a parte final (a sublinhado), ficando com a seguinte redação: “*São trabalhos complementares aqueles cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato e cuja realização se revele necessária para a sua execução*”.

Assim, verifica-se que a parte destacada da norma se reporta a uma versão que apenas entrou em vigor a 02.12.2022 (primeiro dia útil do mês seguinte ao da publicação do Decreto-Lei n.º 78/2022, cfr. respetivo artigo 9.º), sendo posterior à data dos factos, pois a informação com proposta dos trabalhos complementares foi subscrita pelo indiciado responsável em 02.03.2022, a deliberação de adjudicação pela CMP em 28.03.2022 e o contrato adicional foi outorgado em 14.04.2022.

Não obstante, cabe referir que está em causa uma precisão do conceito de trabalhos complementares, segundo a qual são qualificáveis como tal aqueles trabalhos que, não estando previstos no contrato inicial, sejam necessários para a execução do mesmo (e como sempre se devia ter entendido).

Ora, tal precisão nada acrescenta quanto à interpretação da norma transitória constante da alínea b) do n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 30/2021, de 21.05, que se refere à aplicação das alterações introduzidas por esta lei quanto às modificações contratuais.

É de salientar que, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 78/2022, alteração mais recente do CCP, o n.º 2 do artigo 27.º, da Lei n.º 30/2021, foi salvaguardado (cfr. respetivo artigo 9.º), mantendo-se inalterado, nomeadamente quanto ao seu âmbito de aplicação.

b) Ponto 2. “*Quando se revelou necessário os trabalhos complementares*”:

A este propósito, o pronunciante refere que “(...) *foi durante a execução da empreitada que foi revelada e identificada a necessidade de execução do reforço da estabilidade/fundações de toda a estrutura da bancada, em “meados de novembro de 2021”, conforme o referido nas atas de reunião da obra, de 11.11.2021 e 18.11. 2021, e informação já constante do Ofício de resposta n.º 15062, de 20.12.2022 (...)*”.

Assim, dúvidas não há de que a data em que foi revelada e identificada a necessidade de execução do reforço da estabilidade/fundações de toda a estrutura da bancada, facto que fundamentou a correspondente modificação objetiva do contrato, foi “meados de novembro de 2021”, conforme consignado naquelas atas de reunião da obra de 11.11.2021 e 18.11.2021.”

Discorda da posição do TdC por considerar que “(...) *sendo erros e omissões do projeto e tendo este sido aprovado pela Câmara Municipal de Paredes em 13/11/2020, seriam identificáveis logo nessa data, o que não corresponde à realidade dos factos. É que na data de 13-11-2020, na zona em que se iria construir a nova bancada do estádio, a qualidade do terreno não era conhecida e para este ser avaliado, teria de se recorrer a escavação, ou técnicas de prospeção geológica, a diferença de cotas neste local eram mais de 5 metros, o que dificultava o estudo (conforme fotos 9 e 10 que foram juntas); daí que só com o início das escavações, em novembro de 2021, foi constatada, com os projetistas, que, por razões de segurança, deveriam ser efetuados reforços na estabilidade (conforme atas de reunião de 11 e 18 de novembro de 2021), revelando-se dessa forma necessário realizar trabalhos complementares.”*

Conclui que foi apenas em “(...) *novembro de 2021 que os trabalhos complementares se revelaram necessários, sendo esse o facto que determinou a modificação contratual respetiva, logo, em plena vigência da “nova” redação do artigo 370.º do Código dos Contratos Públicos.”*

Neste ponto está em causa a determinação do regime aplicável à modificação do contrato de empreitada de “Remodelação e ampliação do Estádio das Laranjeiras”, titulada pelo contrato adicional outorgado em 14.04.2022 e que tem por objeto trabalhos não previstos no contrato inicial. O alegante considera que se aplica o regime de trabalhos complementares resultante da entrada em vigor da Lei 30/2021 porque os trabalhos complementares apenas se revelaram necessários em novembro de 2021.

Nos termos do n.º 1 do artigo 36.º do CCP, o procedimento que conduziu à contratação desta empreitada teve início em 13.11.2020, data da deliberação da Câmara Municipal em que foi aprovada a decisão de contratar.

Ora, em relação à aplicação da lei no tempo, o n.º 1 do artigo 27.º da Lei n.º 30/2021, enuncia o princípio geral de que as alterações ao CCP por ela aprovadas só se aplicam aos contratos cujos procedimentos de formação tenham tido início em data anterior ao da respetiva entrada em vigor (20.06.2021).

Aquele mesmo artigo prevê, no entanto, uma exceção ao estabelecer, na alínea b) do n.º 2, que as alterações relativas a modificações contratuais são aplicáveis aos contratos que estiverem em execução à data da sua entrada em vigor e desde que o fundamento da modificação decorra de facto ocorrido após essa data.

O indiciado responsável alega que apenas tomou conhecimento da necessidade de execução dos trabalhos complementares em novembro de 2021, após a realização de escavações.

Salienta-se que, ao contrário do alegado, a norma excecional que admite a aplicação do regime de trabalhos complementares, introduzido pela Lei 30/2021, não se refere à data do conhecimento da necessidade de realização dos trabalhos, mas, antes, **à data em que ocorreu o facto que fundamentou a modificação**, a qual tem que ser posterior à entrada em vigor da referida lei. Portanto, o conhecimento da necessidade dos trabalhos complementares não constitui o motivo da alteração.

Acresce que, como o alegante admite, a necessidade de realização dos trabalhos complementares decorreu da ausência de escavações ou de prospeções geológicas para determinar as características do terreno aquando da realização do projeto, o que provocou uma omissão do mesmo, sendo certo que estava em causa a edificação de uma estrutura que exige condições de segurança específicas (bancadas do estádio^{4º}). Foi esta omissão (facto negativo) que conduziu à necessidade de realização de parte dos trabalhos titulados pelo contrato adicional e tal omissão reporta-se, pelo menos à data da aprovação do projeto (13.11.2020).

- c) Ponto 3. “*Interpretação restritiva inaceitável à luz de um princípio de razoabilidade e sob o prisma da segurança e certeza jurídicas*”.

^{4º} Os estádios constituem infraestruturas desportivas cuja construção está sujeita a condições técnicas e de segurança específicas (Regulamento aprovado em anexo ao Decreto Regulamentar n.º 10/2021, de 07.06).

Reitera a sua discordância com a “ (...) interpretação jurídica (...) plasmada no Relatório de Auditoria, bem como da sua aplicação ao caso sub judice.

(...) mesmo que se adira ao (...) entendimento do Tribunal de Contas de que em causa estão erros e omissões do projeto, e este era anterior a 20-06-2021 (data da entrada em vigor da Lei n.º 30/2021), em causa no contrato adicional não está o projeto inicial e a identificação à data da sua elaboração de erros e omissões; é que, aplicando a medida defendida aqui pelo Tribunal de Contas, tal implicaria recuar à data do projeto inicial e aplicar retroativamente algo que só em novembro de 2021 foi detetado, determinado e percebido... (...) não se aceita esta retroatividade, pela incerteza e insegurança jurídicas desta interpretação restritiva que a doutrina (...) rejeita (por exemplo, Ana Gouveia Martins).”

Relativamente à interpretação do TdC, acrescenta que, estando em causa trabalhos complementares cuja necessidade apenas se revelou após a entrada em vigor da Lei n.º 30/2021, diploma “ (...) que manda precisamente aplicar as novas medidas – sinal de que quer a sua imediata entrada em vigor – às modificações “posteriores” (cujo fundamento ocorra após o início de vigência da lei) é (...) uma interpretação desmesuradamente restritiva e anti-ratio legis, como principalmente põe em causa a segurança e certeza jurídicas (como bem assinalou ANA GOUVEIA MARTINS, na passagem transcrita no Relatório de Auditoria).”

Considera que se estivessem em causa fundamentos detetados em data anterior à da entrada em vigor da Lei 30/2021, esta não seria aplicável, atenta a proibição da retroatividade da lei estabelecida no artigo 12.º do Código Civil; ao invés, relativamente a “ (...) todos aqueles que fossem detetados, identificados e definidos após a entrada em vigor da nova lei, seguiriam naturalmente o “novo regime”, pois o facto que determina a modificação contratual surge já durante a sua vigência. E aqui não entra já a distinção entre detetáveis ou não detetáveis à data do projeto, pois é evidente que o legislador quis assumidamente dar certeza e segurança jurídicas (...)”.

Conclui, reiterando que “O artigo 27.º, n.º 1 alínea b) é claramente um caso de retroatividade da lei, porquanto manda aplicar a lei “nova” a situações que sejam detetadas e determinadas (esse é o fundamento da modificação) após a sua entrada em vigor, ainda que o contrato se encontre em execução à data da sua entrada em vigor (20-06-2021).”

Acerca da do facto que fundamentou a modificação – omissão do projeto decorrente da decisão de não realização de testes geológicos – remete-se para o que ficou dito no comentário ao ponto anterior.

Quanto à doutrina invocada, refira-se que a norma transitória [constante da alínea b) do n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 30/2021], ao admitir excecionalmente a aplicação do novo regime de

modificação contratual, designadamente de trabalhos complementares, a contratos que se encontrem em execução, mas que decorram de procedimentos de formação anteriores à data da respetiva entrada em vigor, pode suscitar dificuldades de aplicação e eventual insegurança jurídica. A determinação do facto relevante que fundamenta a modificação exige um especial cuidado porque constitui um requisito essencial para aplicação do novo regime.

Assim, reitera-se que, o caso em apreço, o facto que fundamentou a contratualização dos trabalhos complementares se reporta à data em se verificou a mencionada omissão, e teve por objetivo a supressão da mesma.

d) Ponto 4. “*Execução iniciada após a data de entrada em vigor da Lei n.º 30/2021*”:

Acrescenta que a execução do contrato (inicial) de empreitada teve início já após a entrada em vigor da Lei n.º 30/2021, concluindo que se a alínea b) do respetivo artigo 27.º manda aplicar as alterações relativas à modificação contratual aos contratos que se encontrem em execução à data da sua entrada em vigor, “ (...) *por maioria de razão, naturalmente, aplica-se aos contratos cuja execução se inicia posteriormente.*”

Ao invés do que é referido, como resulta do artigo 27.º da Lei n.º 30/2021, o facto determinante para aplicação das alterações ao CCP introduzidas pela Lei n.º 30/2021, a um determinado contrato, é a abertura do procedimento de formação do mesmo e não o início da sua execução.

Com efeito, o n.º 1 do artigo 27.º da Lei n.º 30/2021, estabelece o princípio geral de que tais alterações são apenas aplicáveis aos contratos cujo procedimento de formação teve início após a entrada em vigor da mesma (20.06.2021).

Relativamente às alterações relativas a modificações dos contratos, prevalece a mesma regra geral [cfr. alínea a) do n.º 2 do artigo 27.º], podendo excecionalmente aplicar-se o novo regime se se encontrar preenchido o requisito estabelecido na alínea b) do n.º 2 do artigo 27.º.

Saliente-se, ainda, que também ao contrário do que é alegado, o artigo 27.º não impõe a aplicação da lei nova⁴¹, podendo as entidades optar por continuar a aplicar o regime anterior de trabalhos complementares, tratando-se de contrato de empreitada que decorra de procedimento de formação iniciado em data anterior à da entrada em vigor da Lei n.º 30/2021.

⁴¹ Veja-se posição da Professora Gouveia Martins in “*O regime da modificação dos contratos após a revisão do Código dos Contratos Públicos*”, pág.219.

e) Ponto 5. “***O facto que determinou a modificação e não o erro e omissão***”:

Refere que o fundamento da modificação se reporta à “(...) *necessidade e identificação em concreto de certos e determinados trabalhos complementares e não singelamente o erro e omissão que, até ser identificado e se conclua pela necessidade de trabalhos complementares para seu suprimimento, “não existe” enquanto modificação contratual. Aliás, há erros e omissões que não determinam a realização de trabalhos complementares.*

Reitera que tal necessidade apenas foi revelada durante a execução da obra, conforme decorre das mencionadas atas das reuniões de obra 11.11.2021 e 18.11.2021.

Acrescenta que “(...) *foi convicção de todos os envolvidos, incluindo o notificado que aqui responde, que era sua obrigação aplicar a “nova lei”, já em vigor à data de início da execução do contrato e em vigor à data da descoberta e identificação da necessidade de modificação contratual através da realização de certos e determinados trabalhos complementares, pelo que ao abrigo da então nova redação do artigo 370.º do CCP.*”

Defende que se tratava “(...) *da melhor solução em termos técnicos, económicos e temporais, pois permitia ser o empreiteiro que estava em obra a realizar e dar continuidade aos trabalhos, os quais, atenta a espécie e natureza de trabalhos em causa, até só poderiam razoavelmente e deveriam ser por ele realizados. (...) e que adotar um novo procedimento seria “temporalmente catastrófica” e “economicamente um desastre”.*

Sobre o alegado neste ponto, embora as considerações apresentadas possam ter relevância para eventual apreciação do grau de culpa do indiciado responsável, refira-se que as mesmas não se podem sobrepor ao princípio da legalidade, pilar da atuação da Administração Pública.

f) Ponto 6. “***Afastar in casu qualquer abordagem especialmente exigente ou restritiva — uma retificação ao Relatório de Auditoria***”:

Considera que por uma questão de elementar justiça e razoabilidade devem ser afastadas abordagens “*especialmente exigentes e restritivas*”, como defendido pela Professora Ana Gouveia Martins e tal como “(...) *então o Consultor Jurídico do Município informou (ver “Informação jurídica” que se anexa, precisamente de dezembro de 2021)*”.

Refere novamente que o fundamento dos trabalhos complementares não remonta ao projeto inicial, “(...) *sendo que, no presente caso, como então demonstrado nas fotografias nº 1; 7:8:9: 10:11 e 13, juntas com a informação prestada a este Tribunal de Contas, à data da elaboração do projeto era impossível perceber o que só após a consignação e início de trabalhos foi possível detetar (permita-se retificar uma informação errónea do Relatório de Auditoria, pois os muros*

demolidos não coincidem totalmente com o perímetro da nova empreitada, embora aquela demolição tenha sido condição desta: veja-se os amarelos da planta, para perceber essa errónea conclusão na página 23 do Relatório de Auditoria).

Daí a convicção de que se estava a aplicar bem a lei (...) quanto à segurança do preenchimento dos “requisitos ínsitos no artigo 370.º, n.º 2 alíneas a) e b) do CCP e, já agora, no n.º 4, pois o preço dos trabalhos complementares correspondia a 38,78% do preço contratual inicial, conforme consta da Informação dos trabalhos complementares (...)”

Conclui que “(...) só após as demolições das antigas bancadas e muros é que se verificou a concreta necessidade de certos e determinados trabalhos complementares — este o facto gerador do contrato adicional - porquanto o solo não apresentava características para suportar o novo edifício.”, defendendo que não se verificam as ilegalidades detetadas.

No que respeita às alegações constantes deste ponto, é de referir, quanto à “*pretensa informação errónea do Relatório de Auditoria*” que o alegante vem agora esclarecer, no sentido de que os muros a demolir para a execução da nova empreitada não coincidem com o perímetro da mesma, contradizem os esclarecimentos anteriormente prestados ao TdC, onde se referia que as bancadas e os muros a demolir coincidiam com a implantação da obra a executar e que, por esse facto, não se tinha podido verificar a qualidade dos solos em fase de preparação da obra⁴².

Aliás, este aspeto foi invocado para justificar a ausência de realização de estudo geológico quando da aprovação do projeto.

Acresce que a Portaria n.º 701-H/2008, de 29.07⁴³, que aprovou o conteúdo obrigatório do programa e do projeto de execução, a que se referem os n.ºs 1 e 3 do artigo 43.º do CCP, bem como os procedimento e normas a adotar na elaboração e faseamento de projetos de obras públicas, estabelecia que o programa preliminar, da responsabilidade do dono da obra, tinha que conter elementos topográficos, cartográficos e geotécnicos, levantamento das construções existentes e das redes de infraestruturas locais, coberto vegetal, características ambientais e outros eventualmente disponíveis, a escalas convenientes.

Assim, à data da solicitação da elaboração do projeto, o qual veio a ser aprovado em 13.11.2020, o dono da obra deveria ter providenciado por todos os elementos legalmente exigíveis para a correta elaboração do mesmo, pelo que não colhe a argumentação apresentada.

Sem prescindir, refere ainda:

⁴² Vide ofício registado nesta Direção-Geral com o n.º 14081/2022, de 21.12, subscrito pelo Presidente da Câmara Municipal.

⁴³ Em vigor à data dos factos, entretanto revogada pela Portaria n.º 255/2023, de 07.08.

g) Ponto 7. “Da atuação concreta dos notificandos (em especial do Técnico):

Alega que que atuou com a plena convicção de que respeitou a lei, com base “ (...) nas opiniões jurídicas nas opiniões jurídicas dos Serviços e da doutrina (...), incluindo aquela Informação jurídica do Consultor Externo (especialista em Direito Administrativo, formador na área da contratação pública e autor de imensas publicações, incluindo especificamente sobre a modificação contratual) (...).

Portanto, foi sempre assumido que se o fundamento da modificação decorresse de facto posterior à entrada em vigor da Lei n.º 30/2021 (20/06/2021) se aplicaria a nova redação do artigo 370.º do CCP, conforme PEDRO SÁNCHEZ, ANA GOUVEIA MARTINS, CARLOS JOSE BATALHÃO.

Julgou-se sempre, até à leitura do Relatório de Auditoria, que a atuação municipal não só era legal, como era a obrigatória, face à “nova lei”.

Acrésceta que, mesmo que assim não se considere, atuou com (...) justificável e desculpável falta de consciência da (suposta) ilicitude, não é reveladora de uma atitude ético-pessoal de indiferença perante o dever ser jurídico-infracional, tendo tal falta ou erro [não censurável] o efeito de uma causa de exclusão da culpa. (...) o que implica absolvição (...) (artigo 17.º do Código Penal aplicável “ex vi” do n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC)”.

No que respeita ao mencionado neste ponto das alegações, é de sublinhar que são apenas referidos estudos efetuados pelos mencionados autores, designadamente quanto às alterações ao CCP resultantes da entrada em vigor da Lei n.º 30/2021, de 21.05, e quanto à aplicação deste diploma, e foi anexado uma “Informação Jurídica” que corresponde a um artigo, estudo, da autoria do Mestre Carlos José Batalhão, não se tratando de nenhum parecer jurídico sobre o caso concreto desta empreitada.

h) “Técnico da Divisão de Gestão de Obras Municipais e Diretor da Fiscalização”:

Por fim, refere que não é jurista, mas conhece a lei, tendo consultado “ (...) Informação jurídica” sobre a modificação contratual resultante das alterações à lei (que se anexa).

Conclui que, em seu entender, “ (...) a necessidade de trabalhos complementares foi devidamente fundamentada tendo em conta a auscultação jurídica realizada e apresentada nos termos da Lei n.º 30/2021, que era a única lei vigente à data da execução contratual e, sobretudo, à data da determinação e identificação da necessidade de se proceder a trabalhos complementares, facto que constituiu o fundamento da modificação contratual.

Termos em que requer considerar inexistir qualquer infração financeira (...).”

A circunstância de o alegante não ter formação jurídica não constitui, em si mesmo, fundamento para afastar a ilicitude verificada, incumbindo-lhe, enquanto técnico da Divisão de Gestão de Obras Municipais do MP e Diretor da Fiscalização nesta obra em particular, agir com o dever de cuidado e zelo exigíveis para execução deste tipo de obras.

Reafirma-se, que a ilegalidade (financeira) de que vem indiciado o ora alegante é constitutiva de responsabilidade financeira sancionatória.

É certo que a responsabilidade sancionatória depende de o agente ter agido com culpa — na modalidade de dolo ou negligência. Tal culpa deve ser apreciada em concreto, tendo em conta o padrão de um responsável financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos, que lhe compete zelar e gerir⁴⁴.

Ora, considerando que o enquadramento ilegal de parte dos trabalhos complementares decorreu da aplicação do disposto no artigo 27.º, n.º 2, alínea b), da Lei n.º 30/2021, de 21.05, cujo conteúdo, como se verifica dos pontos anteriores deste capítulo levanta diversas dúvidas de interpretação, quer pelo intérprete aplicador do Direito quer pelos donos de obra, o que implica um maior esforço para assegurar o seu correto cumprimento, ponderando as concretas circunstâncias do caso, conclui-se que o indiciado responsável agiu com culpa diminuta, mas, ainda assim, com negligência.

⁴⁴ Vide, a este propósito, entre muitos, o Acórdão n.º 10/2020- 3.ª Secção, disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2020/sto10-2020-3s.pdf>.

9. ILEGALIDADES/RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

9.1. Da ilegalidade identificada

A adjudicação dos trabalhos complementares, titulados pelo contrato adicional em apreço, que visaram suprir erros e omissões do projeto, no montante de **513.582,46 €** (sem IVA), representaram um acréscimo de 30,92% do preço contratual inicial corrigido (**1.661.248,43 €**) e não é enquadrável no regime introduzido pela Lei n.º 30/2021, de 21.05.

Atendendo a que, pelo menos, na data da aprovação do projeto pela CMP, 13.11.2020, tais erros e omissões eram identificáveis pelo dono da obra, os mesmos devem ser apreciados de acordo com o regime legal previsto no artigo 370.º do CCP, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08.

O limite percentual estabelecido para esta categoria de trabalhos complementares, constante no artigo 370.º, n.º 2, alínea b), do CCP, era, então, de 10% do preço contratual, tendo o mesmo sido excedido.

Conclui-se, assim, que a adjudicação destes trabalhos complementares de suprimento de erros e omissões, no montante global de **513.582,46 €⁴⁵**, desrespeitou o disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 370.º do CCP⁴⁶ e, como tal, devia ter sido precedida de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, nos termos da alínea b) do artigo 19.º também do CCP, o que não aconteceu, sendo, assim, ilegal

A ilegalidade apurada é suscetível de configurar a prática de infração financeira geradora de responsabilidade financeira sancionatória, prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – *“violação de normas legais (...) relativas à contratação pública.”*

9.2. Da imputação da responsabilidade financeira sancionatória

A responsabilidade pela prática de infrações financeiras – no caso, violação das normas relativas à contratação pública acima referidas – recai sobre o agente ou os agentes da ação (cfr. n.º 1 do artigo 61.º e n.ºs 1 e 2 do 62.º, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC).

⁴⁵ Não se autonomiza o montante correspondente a 10% dos TSEO que seria legalmente admissível, da percentagem de 20,92% que excede o limite legal, uma vez que essa separação potenciará o fracionamento ilegal da despesa.

⁴⁶ Na redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08.

No caso dos membros do Governo e dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, o n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC determina que a imputação da responsabilidade financeira ocorrerá nos termos e nas condições fixadas no artigo 36.º do Decreto n.º 22.257, de 25.02.1933⁴⁷, que dispõe:

“São civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado:

1.º Os Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente;

2.º Todas as entidades subordinadas à fiscalização do Tribunal de Contas, quando não tenham sido cumpridos os preceitos legais;

3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei.”⁴⁸

Como se vê, à luz deste regime e numa interpretação literal, os autarcas só respondem financeiramente pelos *“(...) atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado”* se não tiverem *“ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente (...)”⁴⁹.*

Posteriormente, com a alteração introduzida pela Lei n.º 51/2018, de 16.08, à Lei n.º 73/2013, de 03.09 (Lei das Finanças Locais), o n.º 1 do artigo 80.º-A passou a estabelecer que a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC *“(...) recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecidos por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente”*. Por seu turno, de acordo com o n.º 2 do mesmo artigo, essa responsabilidade deve recair nos trabalhadores ou agentes que nas suas informações não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.

⁴⁷ Com efeito, a Lei n.º 42/2016, de 28.12, que aprovou o Orçamento do Estado para 2017, conferiu nova redação ao n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC: *“A responsabilidade prevista no número anterior recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933.*

⁴⁸ A este propósito vide o [Relatório n.º 1/2019 – AUDIT., 1.ª Secção.](#)

⁴⁹ Neste sentido vide o [Acórdão n.º 5/2017, de 29 de março, 3ª Secção/PL.](#)

Ainda, neste domínio, refere-se no Acórdão 15/2018, da 3.^a Secção/PL, de 28.11⁵⁰, que “(...) a norma em causa comporta uma explicitação/densificação que vem sublinhar, no domínio autárquico, a exclusividade de aplicação da mesma norma aos membros do órgão executivo das autarquias locais. E apenas a estes.

(...) Como se referiu, está em causa um elemento típico da responsabilidade, específico para estes servidores públicos (membros do Governo e titulares dos órgãos executivos das autarquias) que restringe, subjetivamente para aqueles servidores, o âmbito da responsabilização financeira.

(...) No que respeita às autarquias, trata-se de uma norma que se aplica exclusivamente aos titulares de órgãos executivos das autarquias locais e nenhum outro membro de órgão autárquico ou de um outro qualquer servidor público. A natureza específica daquela norma, tem como destinatários diretos e exclusivos aqueles agentes.⁵¹”

No que respeita à execução da presente empreitada, verificou-se que a deliberação de adjudicação dos trabalhos complementares considerados ilegais, por violação da alínea b) do n.º 2 do artigo 370.º do CCP, foi proferida em reunião camarária de 28.03.2022, por maioria dos presentes que votaram favoravelmente ou se abstiveram.

Ora, atendendo a que, no caso concreto, tal adjudicação ilegal sustentou-se e foi concordante com a Informação com a ref.^a NIPG: 60742/20, de 22.03.2022, elaborada pelo Técnico da Divisão de Gestão de Obras Municipais e Diretor da Fiscalização, B..., e tendo presente o disposto no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, não é possível imputar a responsabilidade financeira aos membros do órgão executivo.

Nesta Informação com a ref.^a NIPG: 60742/20, de 22.03.2022, o técnico em apreço considera, em síntese, que a totalidade dos trabalhos complementares titulados pelo contrato adicional se enquadram no artigo 370.º do CCP, na redação que foi introduzida pela Lei n.º 30/2021, de 21.05, e respeita os requisitos legais estabelecidos nas alíneas a) e b) do n.º 2 e no n.º 4 daquela norma, concluindo e propondo a aprovação da modificação ao contrato que titula a totalidade dos trabalhos complementares e da minuta do contrato adicional

Logo, nos termos do n.º 2 do artigo 62.º da LOPTC, conjugado com o n.º 2 do artigo 80.º-A, da Lei n.º 73/2013, de 03.09, a responsabilidade financeira sancionatória em apreço é imputável, apenas,

⁵⁰ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2018/aco15-2018-3s.pdf>

⁵¹ Ainda a propósito da exclusão da responsabilidade financeira dos autarcas veja-se o Acórdão n.º 5/2019, de 24 abril - 3.^a Secção/PL, <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2019/aco05-2019-3s.pdf>.

ao Técnico da Divisão de Gestão de Obras Municipais e Diretor da Fiscalização, B..., que subscreveu a proposta de adjudicação de trabalhos complementares e com base na qual foi tomada a deliberação considerada ilegal⁵².

A eventual condenação em responsabilidade financeira sancionatória, a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidades financeiras [cf. n.º 3 do artigo 58.º, n.º 2 do artigo 79.º e alínea a) do n.º 2 do artigo 89.º, todos da LOPTC], é sancionável com multa num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados no n.º 2 do artigo 65.º. A multa tem como limite mínimo o montante de 25 UC⁵³ (€ 2.550,00) e máximo de 180 UC (€ 18.360,00), de acordo com o referido artigo 65.º, n.º 2, da citada LOPTC, a determinar, nos termos dos n.ºs 4 e 5 do mesmo dispositivo legal.

No que concerne à possibilidade de relevação da responsabilidade financeira sancionatória, cumpre notar que tal mecanismo, previsto no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, constitui uma competência de exercício não vinculativo ou facultativo pelas 1.ª e 2.ª Secções do TdC (como resulta do emprego do termo “*podem*”), ainda que se encontrem preenchidos todos os pressupostos exigidos nas alíneas do seu n.º 9. No caso concreto e no tocante a estes (pressupostos), constata-se que inexistem, em relação à entidade e ao referido responsável, recomendações e condenações anteriores do TdC por irregularidades/ilegalidades análogas às indicadas no relatório, como exigido nas alíneas b) e c).

Quanto à culpa do indiciado responsável [alínea a) do n.º 9 do artigo 65.º], considera-se que, atento o contexto em que a infração foi praticada, designadamente a redação da alínea b) do n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 30/2021, de 21.05, o mesmo agiu de forma negligente.

10. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, nos termos do n.º 4 do artigo 29.º, da LOPTC, e do n.º 2 do artigo 110.º, do Regulamento do TdC, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 33, de 15.02.2018, alterado pelas Resoluções n.ºs 3/2021-PG e 2/2022-PG (publicadas no DR, 2.ª Série, n.º 48, de 10.03, e no DR, 2.ª Série, n.º 68, de 06.04, respetivamente), em 06.12.2023, foi emitida pelo Sr. Procurador-Geral Adjunto, a pronúncia que parcialmente se transcreve:

“(...)

13. Observa-se que a situação referenciada teve o enquadramento jurídico que se impunha, quer quanto à determinação das normas secundárias que levaram ao preenchimento de uma infração

⁵² Vide ponto 5.2 ao presente relatório.

⁵³ O valor da UC é de 102 €, desde 20.04.2009, por força da entrada em vigor do Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao DL n.º 34/2008, de 26.02.

financeira sancionatória — devidamente identificada — quer quanto à verificação dos pressupostos que levaram a optar pela relevação da responsabilidade do indigitado autor dos factos.

14. Em conformidade com o exposto, o Ministério Público é do parecer que o projeto de relatório e o al decididos justificam-se e devem proceder.”

11. CONCLUSÕES

- a) O Município de Paredes celebrou, em 15.02.2021, um contrato de empreitada de obras públicas, pelo valor de 1.661.970,52 €, tendo por objeto a requalificação e ampliação do Estádio das Laranjeiras.
- b) O contrato de empreitada foi objeto de um contrato adicional, no valor de 644.461,20 €, outorgado, em 14.02.2022, que titulou trabalhos complementares.
- c) Apesar de estar em causa uma empreitada cujo procedimento de formação ficou concluído antes da entrada em vigor da alteração do CCP introduzida pela Lei n.º 30/2021, de 21.05, o Município de Paredes enquadrou aquela modificação objetiva no regime estabelecido por esta Lei, por aplicação da norma transitória prevista na alínea b) do n.º 2 do respetivo artigo 27.º.
- d) Tal enquadramento não procede quanto à parte dos trabalhos complementares, no valor de 513.582,46 € (sem IVA), que visaram suprir erros e omissões do projeto, cuja aprovação foi deliberada pela Câmara Municipal de Paredes, em 13.11.2020, sendo, pelo menos, identificáveis nessa data e, como tal, não decorreram de facto ocorrido em data posterior à entrada em vigor da Lei n.º 30/2021, como exige a norma constante da referida alínea b) do n.º 2 do respetivo artigo 27.º.
- e) Assim, é-lhes aplicável a alínea b) do n.º 2 do artigo 370.º do CCP, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, que estabelecia o limite de 10% do preço contratual para o somatório do valor dos trabalhos de suprimento de erros e omissões. No caso, este limite foi excedido, uma vez que estes TSEO totalizaram um acréscimo de 30,92%, desrespeitando, assim, aquela norma legal, bem como o disposto na alínea b) do artigo 19.º do CCP (uma vez que a sua adjudicação não foi precedida de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação).
- f) A ilegalidade apurada é suscetível de configurar a prática de infração financeira geradora de responsabilidade financeira sancionatória, prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – “*violação de normas legais (...) relativas à contratação pública.*”
- g) Nos termos do n.º 2 do artigo 62.º da LOPTC, conjugado com o n.º 2 do artigo 80.º-A, da Lei n.º 73/2013, de 03.09, a responsabilidade financeira sancionatória em apreço é imputável ao Técnico

da Divisão de Gestão de Obras Municipais e Diretor da Fiscalização, que subscreveu a Informação com base na qual foi tomada a deliberação considerada ilegal.

- h) No exercício de direito do contraditório, o indiciado responsável alegou que agiu sem culpa, face ao circunstancialismo apurado e descrito, concluindo que nenhuma infração foi cometida pelo que solicitou o arquivamento do processo.
- i) Considerando que o enquadramento ilegal daquela parte dos trabalhos complementares decorreu da aplicação do disposto no artigo 27.º, n.º 2, alínea b), da Lei n.º 30/2021, de 21.05, cujo conteúdo, como se analisou atrás, levanta diversas dúvidas de interpretação pelo intérprete aplicador do Direito, implicando um maior esforço no respetivo cumprimento, ponderando as concretas circunstâncias do caso, entende-se estarem reunidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira em apreço, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

12. DECISÃO

Os Juízes do TdC, em Subsecção da 1.ª Secção, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 77.º, da LOPTC decidem:

1. Aprovar o presente relatório que indicia ilegalidade na adjudicação de trabalhos complementares e identifica o eventual responsável.
2. Releva a responsabilidade financeira sancionatória do indiciado responsável, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.
3. Recomendar ao Município de Paredes o rigoroso cumprimento de todos os normativos legais relativos à adjudicação de trabalhos complementares e à contratação pública, designadamente, o disposto nos artigos 19.º e 370.º do CCP.
4. Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Paredes em 1.716,40 €, ao abrigo do estatuído no n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do TdC, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31.05, na redação introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28.08.
5. Remeter cópia deste relatório ao:
 - a) Presidente da Câmara Municipal de Paredes, A...;
 - b) Ao indiciado responsável a quem foi notificado o relato.
6. Ao Juiz Conselheiro da 2.ª Secção responsável pela área de responsabilidade IX – Administração Local e Setor Empresarial Local.

7. Remeter o processo ao Ministério Público nos termos do n.º 4 do artigo 29.º da LOPTC.
8. Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o relatório na página da internet do TdC.

Lisboa, 19 de dezembro de 2023

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Maria de Fátima Mata-Mouros – Relatora

Miguel Pestana de Vasconcelos

Nuno Ribeiro Coelho

FICHA TÉCNICA

EQUIPA TÉCNICA	CATEGORIA	DEPARTAMENTO
Helena Santos	Auditora-Coordenadora	DFCARF
Helena Fragoso	Auditora-Chefe	DFCARF-UAT ₁
Amélia Cerdeira	Técnica Verificadora Superior Principal- Jurista	
Marília Madeira	Técnica Verificadora Superior Principal – Eng. ^a Civil	

Anexo I - Caracterização dos trabalhos suprimidos

Unidade: Euros

ITEM	CAPÍTULO	PREÇO	TOTAL	%
1.	Arquitetura - Bancada Sul			
1.2	Piso 0			
1.2.7	Carpintarias	-2.500,00		0,15
1.2.8.1	Vidrarias	-330,00		0,02
1.3	Piso 1			
1.3.7	Pichelarias	-10,00		0,00
1.3.8	Carpintarias	-320,00		0,02
1.4	Piso 2			
1.4.4	Vidrarias	-760,00		0,05
Subtotal			-3.920,00	0,24
2.	Arquitetura Edifício 1 - Acessos Verticais			
2.1	Piso -1			
2.1.6	Carpintarias	-160,00		0,01
2.2	Piso 0			
2.2.6	Carpintarias	-90,00		0,01
2.4	Piso 2			
2.4.6	Vidrarias	-315,00		0,02
Subtotal			-565,00	0,03
5.	Arquitetura - Recinto Desportivo			
5.1	Recinto Desportivo			
5.1.1	Fornecimento e aplicação de relvado natural, de	-32.140,00		1,93
5.1.6	Fornecimento e colocação de marcador	-2.200,00		0,13
5.2	Drenagem e Rega de Campo de Relva Natural	-96.859,53		5,83
5.3	Sistema Rega Campo	-31.411,00		1,89
Subtotal			-162.610,53	9,79
9.	Águas, Esgotos e Incêndios EGAS Bancada Sul			
9.1.7	Instalações e Equipamento de Segurança			
9.1.7.1	Instalação Detecção Automática de Incêndio	-300,00		0,02
9.1.8	Equipamentos de Segurança	-110,00		0,01
9.2.	Águas, Esgotos e Incêndios Piso 0			
9.2.4.	Instalação de Detecção Automática de Incêndio	-460,00		0,02
9.3	Águas, Esgotos e Incêndios – Piso 1			
		-92,40		0,01
9.4	Redes de Águas Piso 2			
		-580,00		0,03
Subtotal			-1.542,00	0,09
10	Eletricidade			
10.1	Quadros Elétricos	-1.200,00		0,07
10.2	Iluminação Normal	-160,00		0,01
10.3	Iluminação Segurança	-96,00		0,01
10.4	Iluminação Campo de Futebol	-74.584,00		-4,49
Subtotal			-76.040,00	4,58
TOTAL			-244.677,93	14,72

