

**ACÓRDÃO N.º 28/2011 - 26.Abr.2011 - 1ªS/SS**

**(Processo n.º 5/2011)**

**DESCRITORES:** Concurso Público Urgente / Prazo / Apresentação das Propostas / Princípio da Igualdade / Princípio da Concorrência / Princípio da Transparência / Restrição de Concorrência / Alteração do Resultado Financeiro Por Ilegalidade / Recusa de Visto

**SUMÁRIO:**

1. O art.º 52.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de Junho, estabelece que pode adoptar-se o procedimento do concurso público urgente, previsto nos arts. 155.º e seguintes do Código dos Contratos Públicos (CCP), na celebração de contratos de empreitada, desde que:
  - a. se trate de um projecto co-financiado por fundos comunitários;
  - b. o valor do contrato seja inferior ao referido na al. b) do art.º 19.º do Código dos Contratos Públicos;
  - c. o critério de adjudicação seja o do mais baixo preço.
2. Face ao disposto no art.º 155.º do CCP, o recurso a esta possibilidade pressupõe, ainda, que se esteja perante um caso de urgência.
3. A fixação de um prazo de 3 dias para apresentação de propostas no procedimento de formação de um contrato de empreitada com relevante dimensão e complexidade, viola os princípios da igualdade, da concorrência e da transparência, fixados no n.º 4 do art.º 1.º do CCP e o disposto no n.º 2 do art.º 63.º do mesmo Código.
4. As violações de lei são susceptíveis de restringir o universo dos potenciais concorrentes e, conseqüentemente, susceptíveis de alterar o resultado financeiro do contrato, o que constitui fundamento de recusa de visto, nos termos da al. c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

5. Nos termos do art.º 6.º, n.º 1 e 2 do Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de Novembro, são responsáveis pela aplicação e verificação do sistema de segurança contra incêndios os autores de projectos e os coordenadores dos projectos de operações urbanísticas, os quais deve elaborar termos de responsabilidade de que conste que na elaboração do projecto foram cumpridas as disposições legais previstas no referido diploma legal.
6. Resultando dos autos que as declarações apresentadas pelo coordenador e autor do projecto de arquitectura sobre a conformidade legal do projecto no que respeita ao sistema de segurança contra incêndios não correspondem à realidade, e envolvendo a presente empreitada o dispêndio de tantos recursos financeiros, não pode o Tribunal de Contas deixar de transmitir os dados pertinentes às entidades competentes.

**Conselheiro Relator:** João Figueiredo



# Tribunal de Contas

Mantido pelo acórdão nº 18/11, de 12/07/11, proferido no recurso nº 23/11

## ACÓRDÃO Nº28 /2011 – 26.ABR - 1ª S/SS

### Processo nº 5/2011

#### I – OS FACTOS

1. A Câmara Municipal de Cabeceiras de Basto (doravante designada por CMCB ou por CM) remeteu, para efeitos de fiscalização prévia, o contrato de empreitada para “Substituição Integral das Instalações da Escola Básica de Cabeceiras de Basto – Trabalhos complementares”, celebrado em 14.12.2010, entre o Município de Cabeceiras de Basto e a sociedade de Construções António S. Couto, S.A., no valor de 1.848.000,01 €, acrescido de IVA à taxa legal aplicável.
2. Para além dos factos referidos no número anterior, são dados ainda como assentes e relevantes para a decisão os seguintes:
  - a) Em 9.06.2009 foi celebrado pelo Município de Cabeceiras de Basto com “Alberto Couto Alves, SA” um contrato de empreitada para “Substituição Integral das Instalações da Escola Básica de Cabeceiras de Basto” no valor de 3.655.527,71 €, acrescido de IVA, através de ajuste directo, ao abrigo do Decreto-Lei nº 34/2009 de 6 de Fevereiro, que foi objecto de fiscalização prévia no processo nº 1175/09, tendo colhido visto com recomendação pelo Acórdão nº149/09-22.SET.09-1ª S/SS. No referido contrato previu-se um prazo de execução da obra de 300 dias, e a consignação ocorreu em 26.06.2009<sup>1</sup>;
  - b) No referido processo da empreitada, o coordenador e autor do projecto de arquitectura, arquitecto António Pedro Mendonça da Silva Gonçalves declarou, em termos de responsabilidade, que nele foram observadas as normas legais e regulamentares aplicáveis, designadamente as previstas no Regulamento Geral de Edificações

<sup>1</sup> A execução da obra sofreu várias vicissitudes pelo que o prazo de execução daquela empreitada terá sido prorrogado até 31.08.2011, conforme se refere a fls. 103 do processo, no ofício nº 3668/2011-SAU-DAM, de 12.04.2011, da CMCB.



Urbanas, no Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de Agosto e na Portaria n.º 1532/2008, de 29 de Dezembro<sup>2</sup>;

- c) Em 25.6.2010 foi solicitado parecer à Autoridade Nacional de Protecção Civil relativamente ao projecto de segurança contra incêndios da empreitada antes referida. O parecer emitido, em 19.08.2010, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de Novembro, e da Portaria n.º 1532/2008, de 29 de Dezembro, foi desfavorável e recomendou a “*sua reformulação tendo em atenção o seguinte*”:

*1- Deve ser esclarecido o abastecimento e prontidão dos meios de socorro, designadamente a localização dos hidrantes exteriores, por forma a dar cumprimento ao disposto no art.12º da Portaria n.º 1532/2008;*

*2- O projecto é omissivo quanto à propagação de incêndio pelo exterior, nos termos do capítulo II do Título II da Portaria n.º 1532/2008, de 29 de Dezembro;*

*3- O projecto é omissivo quanto à constituição da cobertura do edifício, nos termos aplicáveis do art 10º da Portaria n.º 1532/2008, pelo que o referido deverá ser explicitado;*

*4- Nos cortes, devem ser marcados os graus de resistência ao fogo das lajes de separação entre pisos nas condições regulamentares;*

*5- Deve ser apresentada a planta da cobertura, por forma a permitir a identificação dos alçapões/exutores de desenfumagem previstos, designadamente na zona das caixas de escadas enclausuradas;*

*6- Devem ser previstos meios de segunda intervenção de acordo com o disposto nos arts. 168º e 171º da já referida Portaria n.º 1532/2008”;*

- d) O contrato acima referido no n.º 1 foi precedido de concurso público urgente, ao abrigo do disposto no artigo 52.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de Junho, “*dado tratar-se de um projecto cofinanciado*”<sup>3</sup> e dos artigos 155.º e seguintes, do CCP<sup>4</sup>;
- e) O concurso foi autorizado por despacho do Presidente da CM de 11.10.2010, ratificado por deliberação da Câmara de 14.10.2010, referindo-se na proposta subjacente a tais decisões que “*após uma visita de técnicos da DREN – Direcção Regional de Educação do Norte, verificou-se que não tinha sido previsto o sistema de desenfumagem, sem o qual a referida escola não poderá funcionar*”<sup>5</sup>;

---

<sup>2</sup> Em documento anexo ao ofício referido na nota anterior, a pág. 130 e ss. diz o autor do projecto: “O presente projecto foi elaborado durante o mês de Março de 2009, numa altura que era visível a falta de actualização em relação á entrada em vigor dos recentes regulamentos (...). Assim (...) fez a interpretação possível (...) enquadrada no rigoroso e inultrapassável tecto orçamental definido (...)”.

<sup>3</sup> Vide informação n.º 149/2010 da CMCB, a fls. 4 e ss. do processo.

<sup>4</sup> Código dos Contratos Públicos aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 18-A/2008, de 28 de Março e alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, pelos Decretos-Lei n.ºs 223/2008, de 11 de Setembro, 278/2009, de 2 de Outubro, e pela Lei n.º 3/2010, de 27 de Abril, e pelo Decreto-Lei n.º 131/2010, de 14 de Dezembro.

<sup>5</sup> Vide informação n.º 149/2010 da CMCB, a fls. 2 e ss. do processo.



## Tribunal de Contas

---

- f) O anúncio de concurso público urgente foi enviado e publicado no D.R. n.º 199, II Série, em 13.10.2010;
- g) O prazo de execução da obra é de 120 dias;
- h) O critério de adjudicação foi o do mais baixo preço;
- i) Foi fixado o seguinte prazo de apresentação das propostas: "Até às 24 horas do 3º dia a contar da data de envio" do anúncio;
- j) Sete concorrentes apresentaram proposta;
- k) A adjudicação, tomada por decisão do Presidente da CM de 15.11.2010, ratificada por deliberação da Câmara de 19.11.2010, recaiu sobre a proposta apresentada pelo concorrente Ângulo Recto – Construções, SA, que apresentou um preço anormalmente baixo de 1.280.000 €, considerado justificado<sup>6</sup>;
- l) Em 23.11.2010, o concorrente da proposta adjudicatária, considerando que o prazo para apresentação das propostas tinha terminado em 15.10.2010 e estando ultrapassado em muito o prazo estabelecido no artigo 159º do CCP, manifestou desinteresse na adjudicação<sup>7</sup>;
- m) Face à posição assumida pelo concorrente inicialmente adjudicatário, o Presidente da CM, em 6.12.2010, tomou nova decisão de adjudicação ao concorrente com a proposta classificada em segundo lugar e que consta como parte no contrato. Tal decisão foi ratificada pela CM em 23.12.2010<sup>8</sup>;
- n) Verificando-se que foi adoptada a modalidade de procedimento por concurso público urgente, solicitou-se à CMCB que explicitasse os fundamentos que justificaram tal solução. Disse aquele órgão autárquico<sup>9</sup>:

*"A adopção do procedimento pré concursal de concurso público urgente para a adjudicação da empreitada correspondente à execução da obra de "Substituição integral das instalações da Escola Básica de Cabeceiras de Basto — Trabalhos Complementares" deveu-se à aplicação do regime excepcional de contratação previsto no Decreto-Lei n.º72-A/2010, de 18 de Junho (...). O art. 52.º n.º2 do referido Decreto-Lei permitia a adopção do concurso público urgente na celebração de empreitadas desde que:*

*a) Se tratasse de um projecto co-financiado por fundos comunitários — o que acontece no presente caso (veja-se que estamos aqui perante um projecto financiado no âmbito do Eixo IX do Plano Operacional*

---

<sup>6</sup> Vide fls. 10 a 12 do processo.

<sup>7</sup> Vide fl. 24 do processo.

<sup>8</sup> Vide fls. 25 e 77 do processo.

<sup>9</sup> Vide Informação n.º 33/2011, de 16.02.2011, a fls 38 e ss. do processo.



*Temático Valorização do Território — Requalificação da Rede de Escolas do 2.º e 3.º Ciclos do Ensino Básico), (...);*

*b) O valor do contrato fosse inferior ao referido na alínea b) do artigo 19.º do CCP - o que também se verifica dado o valor base constante do anúncio de procedimento (€3.080.000,00); e*

*c) O critério de adjudicação fosse o do mais baixo preço – o que conforme se pode ver do artigo 13º do programa de concurso também se verifica.*

*Neste contexto, aliado:*

*- Ao facto de existirem trabalhos na empreitada inicial que não poderiam ser executados sem que os trabalhos complementares estivessem concluídos, sob pena de, a assim não ser, terem os mesmos que ser demolidos para permitir a execução daqueles:*

*-À urgência na abertura da nova Escola Básica de Cabeceiras de Basto; Decidiu a Câmara Municipal adoptar o procedimento de concurso público urgente”;*

- o) No documento da CMCB a que se refere a alínea anterior diz-se ainda: “(...) acrescente-se que estamos aqui perante a realização de trabalhos complementares (conforme parecer que se anexa da Autoridade Nacional da Protecção Civil (...))”<sup>10</sup>;*
- p) Tendo-se questionado a CMCB sobre como considerava ser admissível a fixação de um prazo de 3 dias para apresentação de propostas, aquela CM veio referir o seguinte<sup>11</sup>:*

*“Resulta do exposto que esta Câmara Municipal da sua parte e na medida em que tal lhe era possível sempre deu andamento ao processo em consonância com o carácter de urgência de que o mesmo se revestia, sendo certo que só pelos motivos (...) que se prenderam com a obtenção do parecer favorável por parte do Ministério da Educação (que sempre esperou ter sido mais célere), é que alongou a fase de formação do contrato.*

*Não podendo, no entanto, extrair-se daqui, que tenha havido, por este motivo, um desrespeito pelos princípios da proporcionalidade e da concorrência. É que:*

- à data de abertura do procedimento, este era o prazo que melhor se adequava à urgência da realização dos trabalhos se reveste;*
- não obstante o prazo fixado de três dias, o certo é que se verifica*

---

<sup>10</sup> Parecer que se reproduziu em parte acima na alínea c).

<sup>11</sup> Vide ofício nº 3668/2011-SAU-DAM, de 12.04.2011, da CMCB, a fls 100 e ss. do processo.



*ter havido um número elevado de concorrentes - 7 (sete)”;*

- q) Face às razões de urgência invocadas, que se afirmou fundamentarem a opção pelo procedimento de concurso público urgente, questionou-se a CMCB sobre como considerava “*admissível que, tendo o aviso de abertura sido publicado em 13.10.2010 e as propostas apresentadas até 16.10.2010, só tenha sido apresentada proposta de adjudicação e proferida a respectiva decisão em 15.11.2010, notificada em 18.11.2010*”, situação que permitiu ao concorrente classificado em primeiro lugar não manter a sua proposta. A essa questão a CM respondeu<sup>12</sup> dizendo, em síntese, o seguinte:

*“Esta Câmara Municipal (...) celebrou, no dia 30 de Março de 2009, com a Direcção Regional de Educação do Norte (DREN), um Acordo de Colaboração para a requalificação, substituição e ampliação da Escola Básica de Cabeceiras de Basto (...). Por força deste acordo (...) eventuais alterações que impliquem acréscimo ao custo final empreendimento, terão que objecto de parecer da DREN que assumirá os encargos caso este seja favorável. (...)*

*[D]urante a execução [da] empreitada [inicial] (...) foi constatada a inexistência do sistema de desenfumagem (...)*

*A necessidade do sistema de desenfumagem “só veio a ser definitivamente esclarecid[a] com a emissão do parecer da Autoridade Nacional de Protecção Civil, de 19.08.2010”(...).*

*“Recebido este parecer a Câmara Municipal, desde logo, deu ordens ao projectista para avançar com o projecto para a execução do sistema de desenfumagem.*

*Elaborado o projecto o mesmo foi objecto de parecer favorável por parte da Autoridade Nacional de Protecção Civil (...).*

*Recebido este parecer a Câmara Municipal de imediato iniciou diligências junto da DREN tendo em vista a obtenção da aprovação por parte desta entidade da realização dos trabalhos relativo: a execução do sistema de desenfumagem (uma vez que se tratam de alterações que implicam um acréscimo do custo total do empreendimento), ao mesmo tempo que começou a preparar a abertura respectivo concurso.*

*(...) [A] pesar de não ter ainda obtido o parecer DREN a Câmara Municipal, no dia 11.10.2010 procedeu à abertura do concurso*

---

<sup>12</sup> Vide officio nº 3668/2011-SAU-DAM, de 12.04.2011, da CMCB, a fls 100 e ss. do processo.





*público urgente (...).*

*[N]ão obstante todas as diligências por si desenvolvidas, só no dia 15 Novembro e apenas de forma oral, via contacto telefónico, obteve a confirmação por parte do Secretário de Estado da Educação de que, efectivamente, iria ser emitido parecer favorável à realização dos trabalhos complementares.*

*Face a esta comunicação (...), resolveu dar andamento ao processo, tendo em vista a adjudicação da realização dos trabalhos - o que prontamente foi feito, tendo, nesse mesmo dia 15 de Novembro, sido apresentada a respectiva proposta de adjudicação que viria, nessa mesma data, a ser objecto de decisão por parte do Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal.*

*Decidida a adjudicação, a Câmara Municipal prontamente deu andamento ao processo para execução da empreitada, que após desistência da empresa classificada em primeiro lugar (...), viria a ser adjudicada à firma classificada em segundo lugar (...), logo no dia 6 de Dezembro, tendo o respectivo contrato sido celebrado no dia 14 Jezebro e efectuado o respectivo auto de consignação no dia 20 desse mesmo mês.*

*Note-se que na própria informação contendo a proposta de adjudicação à firma classificada segundo lugar era feita referência ao facto de o parecer formal do Sr. Secretário de Estado não ter ainda sido recepcionado nesta Câmara Municipal, o que foi inclusivamente objecto de declaração de voto aquando da ratificação da decisão por parte da Câmara Municipal, na sua reunião de 23 de Dezembro 2010 (...);*

r) Como se viu, o procedimento de formação do contrato *sub judicio*, seguiu a seguinte cronologia:

- Decisão para abertura do procedimento – 11.10.2010;
- Envio e publicação do anúncio – 13.10.2010;
- Data limite para apresentação de propostas – 16.10.2010;
- Elaboração do relatório de avaliação – 15.11.2010;
- Primeira decisão de adjudicação – 15.11.2010;
- Desistência do primeiro classificado – 23.11.2010





- Segunda decisão de adjudicação – 6.12.2010;
  - Celebração do contrato – 14.12.2010;
- s) A obra foi consignada em 14.12.2010.

## II - FUNDAMENTAÇÃO

3. Estabelecia o nº 2 do artigo 52.º do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de Junho:

*“Pode adoptar-se o procedimento do concurso público urgente, previsto nos artigos 155.º e seguintes do Código dos Contratos Públicos (CCP), na celebração de contratos de empreitada, desde que:*

- a) Se trate de um projecto co-financiado por fundos comunitários;*
  - b) O valor do contrato seja inferior ao referido na alínea b) do artigo 19.º do CCP; e*
  - c) O critério de adjudicação seja o do mais baixo preço.”*
4. Como se sabe, nos artigos 155.º e seguintes do CCP, estabelece-se um procedimento de concurso público urgente para, em caso de urgência, se proceder à celebração de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis ou de serviços de uso corrente.

Entendeu o legislador alargar a possibilidade de se recorrer ao mesmo procedimento, para a celebração de contratos de empreitada, durante a vigência do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, desde que se verifiquem os pressupostos fixados nas alíneas a) a c) do nº 2 do seu artigo 52º, agora transcrito.

O recurso a esta possibilidade pressupõe, naturalmente, face ao disposto no artigo 155º do CCP, que se esteja em caso de urgência.

5. Tenha-se ainda presente que o artigo 157º do CCP estabelece que o anúncio do concurso público urgente deve seguir modelo a aprovar por portaria e que o programa do concurso e o caderno de encargos devem constar do anúncio.

Relembre-se ainda que o artigo 158º do mesmo código dispõe que o prazo mínimo para apresentação de propostas é de 24 horas.



Estes dois aspectos do regime aplicável ao concurso público urgente, que agora se relevam, permitem sublinhar a prudência com que aquele regime deve ser usado no caso de formação de contratos de empreitadas de obras públicas, como sucede no caso *sub judicio*.

Nestas situações, a integração do programa do concurso e do caderno de encargos no anúncio é uma solução impensável, dada a dimensão destas peças documentais. Daí que os serviços públicos, como ocorreu no presente caso, recorram à publicitação dessas peças documentais por via das plataformas electrónicas.

Igualmente, a definição do prazo para apresentação de propostas deve ser particularmente acautelada, tendo presente que, no concurso público, o prazo mínimo admitido por lei é o de nove dias para os casos de patente simplicidade dos trabalhos a executar. Isto é: tendo a lei admitido a aplicação deste procedimento à formação de contratos de empreitadas de obras públicas, tal aplicação deve ser feita com as adaptações e a prudência necessárias, com respeito do regime legal e dos princípios fundamentais que o enformam.

6. Analisado o processo, pode concluir-se que os pressupostos fixados nas alíneas a) a c) do nº 2 do citado e transcrito artigo 52º se encontram verificados: trata-se de um projecto co-financiado por fundos comunitários, o seu valor é inferior ao limiar que releva no caso, e o critério de adjudicação foi o do mais baixo preço.
7. Verificados os pressupostos do citado artigo 52º, impõe-se saber se se está perante um caso de urgência. Para esse efeito, releva em particular o que foi dito na proposta para decisão de autorização do procedimento e que acima foi transcrito na alínea n) do nº 2: existiam trabalhos na empreitada inicial que não poderiam ser executados sem que os trabalhos complementares da presente empreitada estivessem concluídos, e se assim não se procedesse, teriam aqueles trabalhos iniciais de ser demolidos para permitir a execução dos complementares.

Verifica-se pois o fundamento da urgência exigido pelo artigo 155º do CCP.

Continuemos, pois, na análise do processado.



8. Foi fixado um prazo de 3 dias para apresentação de propostas.

Relembre-se que se trata de um concurso para a celebração de um contrato de empreitada. Sublinhe-se que o valor do contrato é superior a 1,8 milhões de euros. Isto é: trata-se de uma obra com relevante dimensão e complexidade.

Não pode deixar de perguntar-se: é aceitável que para a formação de um contrato com estas características se estabeleça um prazo de 3 dias para apresentação de propostas? Propostas para uma empreitada, que têm de corresponder a um determinado projecto e a um concreto caderno de encargos?

Dir-se-á: a lei admite que o prazo mínimo nos concursos urgentes seja de 24 horas.

É verdade que a lei estabeleceu aquele prazo. Contudo, a lei estabeleceu tal prazo como mínimo. Isto é: aos responsáveis administrativos compete estabelecer o concreto prazo respeitando tal mínimo, mas também as necessárias condições de observância de outras disposições legais e dos princípios básicos da contratação pública. Designadamente, os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência, fixados no n.º 4 do artigo 1.º do CCP, mas igualmente na Constituição<sup>13</sup>.

Parece ser evidente que no caso de empreitadas de obras públicas, sobretudo com esta dimensão física e financeira, não é razoável admitir que num prazo de três dias para apresentação de propostas estejam asseguradas condições de igualdade e de leal concorrência entre os potenciais interessados em apresentar propostas. E não estão certamente asseguradas condições de transparência na condução do procedimento.

Mais: parece ser evidente que para uma correcta apresentação de propostas, com o rigor necessário à salvaguarda dos interesses públicos e, sobretudo, para que não surjam sobressaltos na fase de execução, aquele prazo é manifestamente insuficiente.

9. Relembre-se ainda o que dispõe o CCP no n.º 2 do seu artigo 63.º:

---

<sup>13</sup> Vide n.º 2 do artigo 266.º e a alínea f) do artigo 81.º da CRP.



*“Na fixação do prazo para a apresentação das propostas deve ser tido em conta o tempo necessário à sua elaboração, em função da natureza, das características, do volume e da complexidade das prestações objecto do contrato a celebrar, em especial dos aspectos da sua execução submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, bem como a necessidade de prévia inspecção ou visita a locais ou equipamentos, por forma a permitir a sua elaboração em condições adequadas e de efectiva concorrência.”*

Ora, parece ser evidente que a fixação de um prazo de 3 dias, para apresentação de propostas no procedimento de formação de um contrato de empreitada com esta dimensão, viola o disposto nesta disposição legal.

10. Os argumentos produzidos pela CMCB, acima reproduzidos na alínea p) do nº 2, não colhem.

Efectivamente, o facto de o procedimento, pese embora certas circunstâncias, tenha sido conduzido com celeridade, não justifica por si, a fixação de um prazo tão curto para apresentação de propostas.

Face aos princípios fundamentais da contratação pública que não podem ser postergados, não pode aceitar-se que *“à data de abertura do procedimento, este era o prazo que melhor se adequava à urgência da realização dos trabalhos se reveste”*.

E também não colhe o argumento de que *“não obstante o prazo fixado de três dias, o certo é que se verifica ter havido um número elevado de concorrentes - 7 (sete)”*.

O facto de se terem apresentado sete concorrentes não é demonstração de que não houve restrição de concorrência e de que foi assegurada a igualdade entre todos os potenciais interessados. Tais conclusões não poderão nunca ser demonstradas.

O julgador não pode deixar de ter em conta as circunstâncias concretas em que a empreitada decorre, com a emergência de uma forte crise económica e retracção do investimento, público e privado e que podem, embora só em parte, explicar um elevado número de concorrentes.



E, sobretudo, diga-se que um prazo tão reduzido, numa empreitada desta natureza, faz fraquejar a certeza, que deve imperar na gestão pública, de que a transparência foi assegurada e as formalidades no procedimento – que na Administração de um Estado de Direito são garantia de observância de valores essenciais – foram efectivamente conduzidas de acordo com a lei.

11. Como se viu acima na alínea r) do nº 2, o procedimento de formação do contrato decorreu entre 11 de Outubro e 14 de Dezembro de 2010. Aceita-se que as razões aduzidas pela CMCB<sup>14</sup> para o atraso na decisão de adjudicação e respectiva notificação (que deu origem à desistência do primeiro concorrente) possam ser aceitáveis à luz das normas e valores fundamentais que regem o exercício das competências deste Tribunal no âmbito da fiscalização prévia<sup>15</sup>.

Contudo de tais razões, não resulta qualquer argumento para justificar tão reduzido prazo para apresentação de propostas. Pelo contrário: delas resulta que tempo houve para desenvolver várias diligências administrativas. E não se acautelou o tempo necessário para um prazo tão relevante em matéria de contratação pública.

Neste contexto reforça-se a inadmissibilidade de um prazo tão curto para apresentação de propostas numa empreitada desta dimensão e complexidade.

12. A fixação de um prazo de três dias, para apresentação de propostas, neste concreto procedimento, viola pois os princípios da igualdade e da concorrência, fixados no nº 4 do artigo 1º do CCP.

A fixação de prazos tão reduzidos, em casos de empreitadas de obras públicas, põe igualmente em causa, como se disse, o princípio da transparência a que se deve subordinar toda a actividade administrativa, também expressamente consagrado nesta disposição legal.

---

<sup>14</sup> Vide acima a alínea q) do nº 2.

<sup>15</sup> Sublinhe-se contudo que aquela demora contribuiu para um excessivo agravamento dos encargos financeiros públicos



Assim, a adopção do prazo de três dias para apresentação de propostas, viola o disposto no nº 4 do artigo 1º do CCP e também, como se disse, o nº 2 do artigo 63º do mesmo código.

13. As referidas violações, podendo ter restringido o universo de potenciais interessados e concorrentes, são susceptíveis de ter alterado o resultado financeiro do procedimento e consequentemente do contrato.

Enquadram-se, pois, tais violações no disposto na alínea c) do nº 3 do artigo 44º da LOPTC<sup>16</sup>, quando aí se prevê *“ilegalidade que ... possa alterar o respectivo resultado financeiro.”*

Refira-se, a propósito, que quando se diz *“[i]legalidade que (...) possa alterar o respectivo resultado financeiro”* pretende-se significar que basta o simples perigo ou risco de que da ilegalidade constatada possa resultar a alteração dos resultados financeiros.

14. Deve explicitar-se ainda outro aspecto que o presente processo denuncia.

Como se viu, este contrato diz respeito a trabalhos complementares de outra empreitada que teve também como objecto a remodelação das instalações da Escola Básica de Cabeceiras de Basto e que envolveu um montante de cerca de 3.655.527,71 €. Estes trabalhos complementares, num montante elevadíssimo -1.848.000,01 € - tornaram-se necessários porque o projecto da empreitada inicial não consagrou aspectos essenciais relativos ao sistema de segurança contra incêndios.

15. O regime jurídico de segurança contra incêndios consta do Decreto-Lei nº 220/2008, de 12 de Novembro, e da Portaria nº 1532/2008, de 29 de Dezembro.

Os nºs 1 e 2 do artigo 6º daquele diploma legal estabelecem que *“[n]o caso de edifícios e recintos em fase de projecto e construção são responsáveis pela aplicação e pela verificação”* do sistema de segurança contra incêndios, os *“autores de projectos e os coordenadores dos projectos de operações urbanísticas, no que respeita à respectiva*

---

<sup>16</sup> Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas: Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis nºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 55-B/2004, de 30 de Dezembro, 48/2006, de 29 de Agosto, 35/2007, de 13 de Agosto, e 3-B/2010, de 28 de Abril.



*elaboração*”, devendo estes subscrever “*termos de responsabilidade, de que conste (...) que na elaboração do projecto (...) foram cumpridas as disposições*” daquele diploma legal.

16. Efectivamente, o coordenador e autor do projecto de arquitectura, apresentou termos de responsabilidade, por ele subscritos, em que afirma que nele foram observadas as normas legais e regulamentares aplicáveis, designadamente as previstas no Regulamento Geral de Edificações Urbanas, no Decreto-Lei nº 163/2006, de 8 de Agosto e na Portaria nº 1532/2008, de 29 de Dezembro. Esta portaria, como se viu, constitui a regulamentação do diploma legal antes referido.

Os factos parecem demonstrar que aquelas declarações de conformidade legal do projecto do sistema de segurança contra incêndios não correspondiam à realidade.

17. Ora, os interesses públicos em causa no presente processo, exigem que não se possa esquecer que o lançamento da presente empreitada envolvendo o dispêndio de tantos recursos financeiros públicos teve como origem uma deficiente elaboração do projecto de arquitectura da empreitada inicial.

18. Nos termos do Estatuto da Ordem dos Arquitectos, aprovados pelo Decreto-Lei nº 176/98, de 3 de Julho, estes têm deveres de servidores do interesse público (vide o artigo 47º) e devem também, em especial, “[a]ssegurar a veracidade das informações que presta[m]” (vide alínea c) do nº 2 do artigo 49º). E àquela Ordem compete “[f]azer respeitar o código deontológico e exercer jurisdição disciplinar” sobre os arquitectos (vide alínea g) do artigo 3º e a alínea a) do nº 2 do artigo 29º).

Sendo a Ordem dos Arquitectos uma associação pública, e face aos interesses públicos em causa neste processo e no processo nº 1175/09, não pode este Tribunal deixar de lhe transmitir os dados pertinentes para que aja em cumprimento do seu estatuto legal.

19. Todos estes factos podem igualmente ter uma vertente criminal que deve ser avaliada pelo órgão competente.





## III – DECISÃO

20. Pelos fundamentos indicados, em particular no n.º 12, por força do disposto na alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção, em recusar o visto ao contrato acima identificado.

21. Mais decidem, nos termos do anteriormente exposto:

- a) Mandar remeter à Ordem dos Arquitectos, por certidão, toda a documentação pertinente deste processo e do processo n.º 1175/09, designadamente a relativa à elaboração do projecto da empreitada inicial, as declarações apresentadas pelo coordenador e autor do projecto de arquitectura sobre a sua conformidade legal no que respeita ao sistema de segurança contra incêndios, parecer emitido pela ANPC e peças do presente procedimento, juntamente com o presente acórdão;
- b) Mandar remeter ao Ministério Público, igualmente por certidão, a mesma documentação, para ponderação quanto à sua relevância criminal;
- c) Mandar instaurar acção de fiscalização concomitante à execução do contrato da empreitada inicial e do presente contrato, para avaliação da sua conformidade legal e contratual e em matéria de defesa dos interesses financeiros públicos.

22. São devidos emolumentos nos termos do artigo 5.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas<sup>17</sup>.

Lisboa, 26 de Abril de 2011

Os Juízes Conselheiros,

(João Figueiredo - Relator)

---

<sup>17</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pela Lei n.º 3-B/00, de 4 de Abril.



# Tribunal de Contas

---

(Alberto Fernandes Brás)

(Helena Abreu Lopes)

Fui presente

(Procurador Geral Adjunto)

(Jorge Leal)