

PROCESSO Nº 64/2007 – AUDIT. 1ª S.

RELATÓRIO Nº 26/2008



*ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE À CÂMARA
MUNICIPAL DE BARRANCOS NO ÂMBITO DA EMPREITADA
“CONSTRUÇÃO DO PARQUE DE FEIRAS E EXPOSIÇÕES DE
BARRANCOS”*

Tribunal de Contas
Lisboa
2008



I

INTRODUÇÃO

A coberto do ofício nº 914/SCAP, de 6 de Junho de 2007, a Câmara Municipal de Barrancos remeteu ao Tribunal de Contas um contrato, no valor de € 169.256,16, denominado de “*Primeiro Adicional ao Contrato de Empreitada de Construção do Parque de Feiras e Exposições de Barrancos*”, celebrado com a Construtora UDRA, Ldª., inserindo-o no âmbito da execução do contrato que, relativamente àquela empreitada, por série de preços, e no valor de € 686.403,06, havia sido visado pelo Tribunal de Contas, em 10 de Janeiro de 2006.

De acordo com a deliberação tomada pela 1ª Secção em plenário, ao abrigo do disposto nos artigos 49º, nº 1, alínea a), *in fine* e 77º, nº 2, alínea c), da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, foi determinada a realização de uma auditoria à execução do contrato de empreitada “**Construção do Parque de Feiras e Exposições de Barrancos**” – contrato adicional.

II

METODOLOGIA

Os objectivos da presente acção de fiscalização concomitante consistem, essencialmente, na análise da legalidade do acto adjudicatório que antecedeu a celebração deste contrato denominado pela autarquia como contrato adicional ao contrato de empreitada “*Construção do Parque de Feiras e Exposições de Barrancos*” e dos actos materiais e financeiros decorrentes da execução daquele.

Na sequência de uma análise preliminar feita ao contrato e à documentação inserta no respectivo processo, foram solicitados¹ à autarquia esclarecimentos complementares e diversos documentos, os quais, embora parcialmente, foram remetidos, em prazo, a este Tribunal².

Efectuado o estudo de toda a documentação, foi elaborado o relato de auditoria, oportunamente remetido ao Presidente da Câmara Municipal de Barrancos e aos responsáveis pela autorização do contrato, por despacho do Juiz Conselheiro responsável pela acção, de 21 de Novembro de 2007, para exercício do direito do contraditório previsto no artº 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto³.

No exercício daquele direito, vieram os notificados, António Pica Tereno, presidente da câmara, Isabel Catarina Caçador Sabino, vice-presidente, António Manuel Durão Gavino,

¹ Pelo ofício da Direcção-Geral do Tribunal de Contas nº 13401, de 22 de Agosto de 2007.

² Pelo ofício da Câmara Municipal de Barrancos nº 1371/SCAP, de 19 de Setembro de 2007, considerando-se não ter sido dada satisfação integral ao solicitado, face ao teor/omissão da resposta aos pedidos de informação expressos nas alíneas e), f) e g) do ofício da Direcção-Geral do Tribunal de Contas referido na nota de rodapé, supra, com o nº 1, bem como ao teor dos documentos enviados, a que se referem as alíneas a) e b) deste mesmo ofício.

³ Ofícios nº.s 17565 a 17569, de 26 de Novembro de 2007.



Francisco José Nunes Gabriel Bossa e Ana Isabel Batista da Cruz, todos vereadores, apresentar as suas alegações, num documento único, subscrito por todos⁴, as quais foram tomadas em consideração na elaboração do presente Relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

III

OBJECTO E FUNDAMENTAÇÃO PARA A CELEBRAÇÃO DO CONTRATO

1. Do contrato auditado e dos elementos constantes das Informações Técnicas PF/05/06 e PF/06/06 e respectivos anexos, que fundamentaram, tecnicamente, as deliberações tomadas nas reuniões ordinárias da Câmara Municipal de Barrancos, de 24 de Janeiro de 2007 e de 9 de Maio de 2007⁵, extrai-se que o contrato tem por objecto a execução dos trabalhos referidos no quadro seguinte:

DESCRIÇÃO DOS TRABALHOS
1. Fornecimento e aplicação de estrutura metálica para suporte das chapas de cobertura, devidamente metalizada e pintada, considerando todos os trabalhos e acessórios
2. Aumento do diâmetro de varões
3. Pintura de muros de suporte com Flitkotte
4. Fornecimento e assentamento de Soleiras em Trigache, incluindo todos os trabalhos necessários
5. Fornecimento e assentamento de Tubo de Geodreno, incluindo todos os trabalhos necessários
6. Troca das torneiras dos lavatórios
7. Instalações eléctricas e telefónicas: QP1 c/protecção para rede de rega – dijonter diferencial de 16 A; Cabo para alimentar a câmara frigorífica – W4x4+T; Dijuntor 3p 20A e Int Dif. 25A 300 ma QP1 na derivação para a câmara frigorífica; Cabo VAV 3x25+16mm; Cabo vv 5x10; Cabo vv 4x10; Cabo vv 5x6; Terra para QP da Recepção – Câmara Frigorífica; QGD – o interruptor passa de 250 A p/ 630 A; QP1 – 3 dijonteres de 10A c/diferencial de 25 A 300 ma – para circuitos de iluminação exterior; QP2 – mais 1 interruptor diferencial de 25A 30ma p/termoacumulador; QP2 – mais 1 interruptor diferencial de 25A 30ma p/ iluminação de emergência; QP2 – mais 1 dijonter de 10A p/iluminação de emergência; QP3 – mais 1 dijonter 3P 32A p/protecção QP4; QP3 – interruptor de 25A 300ma passa a 40A 300ma; QP5 – mais dois dijonteres 32A p/protecção QP6 e QP9; QP5 – interruptor diferencial de 25 A 300ma passa a 63A 300ma; QP6 – interruptor diferencial de 25A 300ma passa a 40A 300ma; QP7 – mais um dijonter 40 A para protecção ao QP8; QP7 – interruptor diferencial de 40 A 300ma passa a 80 A 300ma; QP9; Tubo VD 20; Cabo vv 3x1,5; caixas de derivação estanque; armaduras; maior valia para tomadas anti-vandalismo no módulo multiusos; tubo VD 16; Cabo vv 3x1,5; caixas de derivação estanque; armaduras; C1 – equipada; ATE; tomadas de TV e R45 com caixa exterior; tubo VD 20 em abraçadeira; tubo VD 25 em abraçadeira; tubo VD 32 em abraçadeira; Cabo UTP 4; Cabo RG 6; terra de protecção; tubo de PVC de 50; alterações na entrada de energia (caixa de TIS, caixa de contagem, etc.);

⁴ Remetido a coberto do ofício nº 1749/SPEGA datado de 07.12.2007.

⁵ Nesta reunião, a Câmara Municipal de Barrancos limitou-se a rectificar o valor, anteriormente aprovado do adicional, em consequência da redução dos trabalhos a mais – *aprovados na reunião de 24 de Janeiro de 2007* – nos termos expressos na Informação Técnica PF/06/06.



DESCRIÇÃO DOS TRABALHOS
8. Fornecimento e montagem de um grupo electro-bomba, constituído por 2 bombas de capacidade superior às inicialmente previstas, incluindo quadro eléctrico, reguladores de nível, besouro de alarme monofásico, tubo para arejamento e válvula de retenção, incluindo todos os acessórios e trabalhos necessários
9. Fornecimento e aplicação de caleira de betão pré-fabricado, incluindo todos os trabalhos necessários
10. Execução de divisórias amovíveis em MDF (<i>em substituição de pladur</i>) e todos os trabalhos e acessórios necessários ao seu bom funcionamento
11. Fornecimento e aplicação de capeamentos de chapa lacada à cor vermelha nos módulos A e Recepção
12. Fornecimento e aplicação de degraus de escada, compostos por lancil de betão a formar espelhos e lajetas de betão na execução de cobertores com 0,30 de largura; Fornecimento e aplicação de degraus de escada, compostos por lancil de betão a formar espelhos e lajetas de betão na execução de cobertores com 0,75 de largura; fornecimento e aplicação de lajetas nos patamares das escadas
13. Dispensadores de sabão
14. Muro de suporte em betão armado junto da recepção e serviços; Muro de suporte em betão armado junto à esplanada; Muro de suporte em betão armado junto à Rua de Espanha; Sapatas em muro de suporte da recepção; Sapatas em muro de suporte da esplanada; Sapatas em muro de suporte da Rua de Espanha; Acréscimo do muro junto à Rua de Espanha
15. Escavação por meios mecânicos em rocha dura para obtenção da plataforma de trabalho para a execução da rede de esgotos; Remoção e transporte a vazadouro dos produtos provenientes da escavação considerando 20% de empolamento
16. Envernizamento de muros exteriores, interiores e bancada de anfiteatro

2. Para fundamentar a realização daqueles trabalhos a entidade adjudicante invocou para cada um deles, respectivamente, o seguinte⁶:

Trabalho 1

“(...) Por estar omissa no contrato a estrutura metálica para suporte das coberturas dos módulos multiusos A e B (...)”.

Trabalho 2

“(...) Por se ter apurado que o diâmetro, previsto em projecto, de algumas peças de betão armado enterradas, era muito pequeno (...)”.

Trabalho 3

“(...) Para diminuir a entrada de água através dos muros de suporte de betão armado da Recepção, das Instalações Sanitárias e da Esplanada (...)”.

Trabalho 4

“(...) Por não estar previsto no contrato qualquer tipo de soleira, apesar de a memória descritiva de arquitectura mencionar a aplicação de soleiras em Trigache (...)”.

⁶ De conformidade com o anexo 1 à Informação Técnica PF/05/06, de 27 de Dezembro de 2006.



Trabalho 5

“(...) Para escoar as águas provenientes do tardo dos muros de suporte das Instalações Sanitárias, da Recepção e da Esplanada (...)”.

Trabalho 6

“(...) Por as torneiras inicialmente previstas serem do tipo jardim (...)”.

Trabalho 7

“(...) Por ter havido várias alterações aos projectos de instalações eléctricas e telefónicas (...)”.

Trabalho 8

“(...) Por se ter considerado que a bomba que estava prevista em contrato para a estação elevatória não possuía capacidade para elevar os resíduos até à caixa de esgoto final (...)”.

Trabalho 9

“(...) Por o módulo multiusos, a cuja traseira se destina a caleira, não estar prevista no contrato, apesar dele aparecer nos desenhos (...)”.

Trabalho 10

“(...) Por a solução inicialmente prevista em projecto (em pladur) não ser muito viável (...)”.

Trabalho 11

“(...) Para assegurar uma leitura similar a todo o conjunto das coberturas (...)”.

Trabalho 12

“(...) Por omissão no projecto em relação às escadas de acesso e saída da esplanada e à escada junto ao módulo A (...)”.

Trabalho 13

“(...) Para equipar as instalações sanitárias com os acessórios indispensáveis (...)”.

Trabalho 14

“(...) Por, face às condições existentes no local, serem necessários muros de suporte em betão armado com dimensões superiores às previstas em projecto (...)”.



Trabalho 15

“(...) Em consequência da alteração do projecto de esgotos que alterou o respectivo traçado e obrigou a uma escavação adicional junto ao campo de jogos (...)”.

Trabalho 16

“(...) Por não estar previsto qualquer acabamento para os muros de suporte (...)”.

2.1. Para além da fundamentação especificada que antecede, refere-se, ainda, na aludida Informação Técnica nº PF/05/06, que *“(...) Estando em fase de conclusão da empreitada em epígrafe, houve durante a sua execução física a necessidade de redefinir e alterar em alguns pontos o projecto inicial, bem como incluir/alterar alguns novos trabalhos, necessário à boa execução da obra (...) Houve ainda necessidade de executar diversos trabalhos a mais, na rede geral de colectores, resultantes de erros ou omissões do projecto concursado e devido ao tempo em que decorreu a elaboração do projecto e a sua execução propriamente dita, tendo havido necessidade de nova modelação do terreno à realidade actual (...)”.*

3. Da descrição feita quanto ao objecto do contrato e à fundamentação apresentada para a sua celebração, constatou-se no relato de auditoria que das justificações apresentadas não resultava qual a circunstância imprevista determinante da necessidade da realização dos trabalhos e que em nenhum dos documentos que integravam o processo era feita qualquer referência a tal circunstância, apenas se invocando o art.º 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março⁷.

Por isso, em matéria de fundamentação, concluiu-se no mesmo relato que a análise das justificações apresentadas pela câmara auditada não revelava a existência de circunstâncias imprevistas, tal como a este conceito se referem o Acórdão do Tribunal de Contas nº 8/2004-Junho-8-1ª Secção/PL, onde se expressa que circunstância imprevista *“(...) não pode ser, pura e simplesmente, circunstância não prevista (...)”*, mas sim *“(...) circunstância inesperada, inopinada (...)”* e o Acórdão do mesmo Tribunal nº 22/2006-Março-21-1ª Secção/PL, onde se considera circunstância imprevista *“(...) toda a circunstância que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor não podia nem devia ter previsto (...)”*.

Concluiu-se, ainda, naquele relato, que alguns dos trabalhos configuravam meras melhorias introduzidas na obra (*como é o caso da substituição do pladur por divisórias amovíveis em MDF e do fornecimento e aplicação de capeamentos de chapa lacada à cor vermelha nos módulos A e Recepção*) e, como tal, sem qualquer enquadramento no art.º 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, e que não tinha sido comprovada a realização (*ou dispensa*) do estudo a que alude o nº 2 do artigo 45º deste mesmo diploma legal.

⁷ Esta invocação consta das actas relativas às reuniões atrás citadas, no ponto 1 do presente Relatório, a propósito da notificação dos trabalhos a fazer ao adjudicatário, e no ofício nº 807/SCAP, de 10 de Maio de 2007, em que o Presidente da Câmara Municipal de Barrancos concretiza tal notificação ao empreiteiro para a realização dos trabalhos a mais objecto do contrato em apreço.



4. A adjudicação, no valor de € 178.871,07, precedida da Informação Técnica PF/05/06, datada de 27 de Dezembro de 2006, subscrita pela Eng.ª Maria Alexandra Pestana de Oliveira Marques, foi votada, por unanimidade, na reunião ordinária da Câmara Municipal de Barrancos, realizada no dia 24 de Janeiro de 2007, tendo, posteriormente, o valor daquela adjudicação sido rectificado para € 169.256,16 – *importância por que foi celebrado o contrato adicional* – com base na Informação Técnica PF/06/06, de 29 de Janeiro de 2007, da mesma autoria da anterior, na reunião ordinária da câmara de 9 de Maio de 2007.

Face à identificação de presenças constante das actas relativas àquelas reuniões e tendo em consideração que, de acordo com as mesmas, as deliberações sobre os trabalhos em apreço foram tomadas por unanimidade, são responsáveis pela ilegalidade referente ao acto adjudicatório:

- António Pica Tereno, presidente da câmara municipal.
- Isabel Catarina Caçador Sabino, vice-presidente da câmara municipal.
- António Manuel Durão Gavino, vereador.
- Francisco José Nunes Gabriel Bossa, vereador.
- Ana Isabel Batista da Cruz, vereadora.

IV

AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

No exercício do direito de contraditório, aqueles responsáveis vieram, em documento conjuntamente subscrito, alegar relativamente às diversas constatações expressas no relato, o seguinte:

“(…)”

1 – Como se sabe, em Outubro/2005 verificou-se uma mudança do executivo camarário, tendo os ora signatários tomado posse em consequência das eleições terem invertido os partidos políticos, pelo que o actual executivo não se encontrava em funções no anterior.

2 – A obra em questão foi adjudicada em 09/05/2005, ou seja, pelo anterior executivo.

3 – E foi consignada em Outubro/2005, após as eleições, mas no período que medeou entre a saída do anterior executivo e a tomada de posse do actual, ou seja, naquele período normal de transição.

4 – Analisado que foi o projecto do anterior executivo, verificou-se a necessidade de redefinir e alterar alguns pontos, os quais implicavam trabalhos a mais, pois que o projecto concursado enfermava de alguns erros e/omissões e, pelo tempo que medeou entre a elaboração do projecto e a sua execução verificou-se a necessidade de nova modelação do terreno da obra.

5 – Para esse efeito, e porque a Câmara Municipal de Barrancos não tem quadro de especialistas (v.g. engenheiros), pois que não tem capacidade financeira para suportar tais custos (é, como se sabe, a Câmara mais pobre do país, sem receitas próprias e com



parcas participações estatais e comunitárias), serviu-se do Gabinete de Apoio Técnico (GAT) de Moura.

6 – Este, à data dos factos, encontrava-se, por sua vez, em vias de extinção, com falta de pessoal e com os poucos restantes desmotivados.

7 – Por outro lado, também não tem a Câmara quadro de juristas, pelas mesmas razões financeiras.

8 – Assim, e fruto de tais condicionalismos, não tiveram a possibilidade os ora signatários de ter um apoio que lhes permitisse aferir cabalmente o enquadramento jurídico das obras em questão, v.g. para os efeitos do art.º 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 02/03, sendo que a interpretação que fazem da lei é a meramente literal, desconhecendo a sua interpretação jurisprudencial v.g. para os efeitos do que seja uma “circunstância imprevista” (pois o preenchimento de ambas as alíneas do seu nº 1 é óbvia).

9 – Mas sempre lhes pareceu que as alterações ao projecto inicial eram fruto de circunstâncias não previstas, no sentido de que não eram esperadas e não as podiam ter previsto, até porque não tinham sido os responsáveis pelo projecto inicial, e daí que nem sequer lhes passasse pela cabeça a necessidade de recurso à al. a) do nº 2 do art.º 48º do supracitado diploma.

Aliás, e pese embora a douta jurisprudência focada a fls.5 sobre a matéria, também não deixa de ser douta a jurisprudência constante do Ac. nº 8/03 de 18/12 que recaiu no Recurso Ordinário nº 5/2003 – SRM (Processo nº 88/2002); do Ac. nº 13/03 de 25/03 que recaiu no Recurso Ordinário nº 29/2002 – SRM (Processo nº 120/2000 – SRM) e do Ac. nº 42 de 07/10 que recaiu no Recurso Ordinário nº 31/2003 (Processo nº 986/2002) quando entendem que “...só pode considerar-se circunstância imprevista factos ou ocorrências relacionadas com a execução da obra e que um agente normalmente diligente não estava em condição de prever antes do lançamento do concurso”. (sic. com sublinhados nossos).

Ora, tal é exactamente o caso “sub iudice”, como consta do processo.

Bem como o Ac. nº 31/02 de 26/11 quando, a pág. 5, refere para os “trabalhos a mais” “...se a sua necessidade não foi prevista na fase de elaboração do projecto ela foi detectada e assumida, pelo menos na fase concursal, ainda muito a tempo de ser corrigida e suprida.” (sic. com sublinhados nossos) e o Ac. 8/2002 que recaiu no Recurso Ordinário nº 74/01 (Processo nº 2132/01) ao referir a pág. 8 “...tais necessidades preexistiram ao lançamento da empreitada inicial...” (sic).

Ora, é também o nosso caso, pois que a necessidade não foi prevista na fase de elaboração do projecto nem na fase concursal, não preexistindo no lançamento da empreitada inicial.

10 – E os técnicos do GAT também não alertaram para tal.

11 – Por outro lado, e se é opinião desse douto Tribunal que o contrato adicional não o poderia ser, mas antes ser alvo do referido procedimento concursal, então não há dúvidas que tal contrato será nulo nos termos do art.º 133º nº 1 e 185º do CPA.

12 – Mas se assim o é, e porque o acto nulo não produz quaisquer efeitos jurídicos (art.º 134º nº 1 do CPA), não se compreende a imputação de responsabilidades aos ora signatários, que se alicerçam em pressupostos de deficiências do contrato ou seja, da sua existência e validade, embora irregular.



13 – Por outro lado e no que concerne ao ponto b.2 a págs. 6 do relato, e porque efectivamente falta a acta em questão, e, conseqüentemente, o acto não produz efeitos, temos pela mesma conclusão supra referida (art.º 122º do CPA).

14 – Mas o que importa, e resulta claramente do supra descrito, para os efeitos do ponto c) a págs. 6/7 do relato, é uma total boa-fé dos ora signatários e a sua ausência total de culpa, pois que, a havê-la, a mesma só pode ser atribuída ao próprio Estado, que, mercê da sua política financeira, não permite condições a esta Câmara para poder munir os seus quadros com pessoal especializado como engenheiros e juristas, ou seja, obriga-se uma autarquia a funcionar mas sem ferramentas para o efeito, pelo que a situação é kafkiana...

15 – E mesmo que se entenda haver qualquer culpa, a mesma só o poderá ser a título de negligência, pelo que será de relevar a responsabilidade nos termos do art.º 65º nº 8 da Lei nº 98/97 de 28/08, por se verificarem todos os seus requisitos.

(...)"

Terminam os alegantes a sua pronúncia, dizendo:

“(...) 17 – Assim sendo, requer-se a V/Exas. se dignem

- a) Esclarecer quais as medidas a tomar pela Câmara Municipal de Barrancos, face à nulidade do contrato e tendo em consideração o regime do art.º 137º do CPA;
- b) Face a tal nulidade, isentar de responsabilidade os ora signatários;
- c) Bem como por não existir culpa dos mesmos;
- d) Ou, caso se entenda haver negligência, a relevação das responsabilidades.(...)"

V

APRECIÇÃO GLOBAL

Apreciando o que, assim, vem alegado, é de referir que:

A Câmara Municipal de Barrancos analisou o projecto da obra – *que havia sido aprovado pelo anterior executivo municipal* – e concluiu pela necessidade de redefinir e alterar alguns pontos, os quais implicavam trabalhos a mais, uma vez que o projecto tinha alguns erros e omissões. Por outro lado, constatou, também, a necessidade de nova modelação do terreno, em virtude do tempo que medeou entre a elaboração do projecto e a sua execução, tendo intervindo em todo este processo o Gabinete de Apoio Técnico de Moura.

E para justificar a necessidade de realização daqueles trabalhos consideraram os alegantes que os mesmos eram fruto de circunstâncias não previstas, de acordo com a interpretação que fazem da lei – *no caso, do artigo 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março* – meramente literal, no sentido de que tais circunstâncias não eram esperadas e não as podiam ter previsto. Aliás, e quanto a este último aspecto, acrescentam que a impossibilidade é inerente ao facto de não terem sido eles, alegantes, os responsáveis pelo projecto inicial.

Para corroborar aquela interpretação, invocam diversos Acórdãos do Tribunal de Contas, dos quais se limitam a retirar alguns extractos, expressos em meras frases, descontextualizadas, algumas das quais, por isso mesmo, se revelam absolutamente desconexas. No entanto, o teor integral de tais Acórdãos não permite dar cobertura à



interpretação defendida pelos alegantes em matéria de circunstâncias imprevistas e em abono da qual são invocados.

É certo que nos citados Acórdãos 8/03, 13/03 e 42/03, se sumaria “(...) *só pode considerar-se circunstância imprevista factos ou ocorrências relacionadas com a execução da obra e que um agente normalmente diligente não estava em condição de prever antes do lançamento do concurso (...)*”. Contudo, também, é certo que no primeiro daqueles Acórdãos se *nega razão ao entendimento de que sejam trabalhos imprevistos todos aqueles que não foram inicialmente previstos*, e que, no segundo, se afirma que circunstância imprevista é “(...) *algo de inesperado que surge durante a execução da obra (...)*”.

Por outro lado, as citações feitas dos Acórdãos nºs 31/02 e 8/02 “(...) *se a sua necessidade não foi prevista na fase da elaboração do projecto ela foi detectada e assumida, pelo menos na fase concursal, ainda muito a tempo de ser corrigida e suprida (...)*” e “(...) *tais necessidades preexistiram ao lançamento da empreitada inicial (...)*”, servem, apenas, para justificar que tais condicionalismos afastam a possibilidade de qualificação de uma situação como circunstância imprevista. Mas não que, como pretendem os alegantes, fora de tais condicionalismos a situação deva ser sempre, como tal, qualificada.

O que, antes decorre, embora por outras palavras, dos aludidos Acórdãos é que “*circunstância imprevista não pode ser, pura e simplesmente, circunstância não prevista, mas sim circunstância inesperada, inopinada que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor não podia nem devia ter previsto*”, como se expressam os Acórdãos nºs 8/2004-Junho-8-1ª Secção/PL e 22/06-21Mar2006-1ª.S-PL.

E no que concerne às ilações que os alegantes retiram, em matéria de responsabilidade, da não produção de efeitos do contrato, em consequência da nulidade que o afecta, refere-se, tão-somente, que o primeiro ponto do objecto da auditoria envolve a análise da legalidade do acto adjudicatório, sendo em relação a ele, enquanto acto consubstanciador de uma autorização de despesa, que se coloca a susceptibilidade de existir a infracção financeira geradora de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do nº 1, alínea b), do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto.

VI

CONCLUSÕES

a) Os trabalhos a mais que integram o contrato adicional celebrado entre a Câmara Municipal de Barrancos e a empresa Construtora UDRA, Lda., no valor de € 169.256,16, denominado de “*Primeiro Adicional ao Contrato de Empreitada de Construção do Parque de Feiras e Exposições de Barrancos*”, **não se fundamentaram na ocorrência de “circunstâncias imprevistas”, tal como exige o nº 1 do artigo 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 Março;**

b) Por conseguinte, não podendo aqueles trabalhos ser qualificados de “*trabalhos a mais*”, à luz daquele normativo legal, então, atento o seu valor, **a respectiva adjudicação**



deveria ter sido antecedida de procedimento previsto na alínea a) do nº 2 do artigo 48º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, na redacção dada pela Lei nº 163/99, de 14 de Setembro – *concurso público ou limitado com publicação de anúncio*;

c) **A falta do procedimento da alínea a) do nº 2 do referido artigo 48º consubstancia uma violação do mesmo, para além de configurar a falta de um elemento essencial da própria adjudicação que torna nulo este contrato, nos termos dos artigos 133º, nº 1 e 185º do Código do Procedimento Administrativo, conforme jurisprudência uniforme do Tribunal de Contas;**

d) Acresce que, excedendo o valor dos trabalhos objecto do contrato adicional 15% do valor do contrato de empreitada, **a proposta de realização da despesa com aquele contrato só podia ser autorizada, de acordo com o nº 2 do artigo 45º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, em presença de um estudo realizado por entidade externa e independente, podendo, contudo, na situação em apreço, tal estudo ser dispensado, nos termos previstos no nº 3 daquele mesmo artigo, atento o valor do contrato inicial, o que não se comprovou ter acontecido;**

e) As ilegalidades indicadas supra, são susceptíveis de consubstanciar **uma infracção financeira geradora de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) - segmento de autorização da despesa – do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto;**

f) Os responsáveis por aquela infracção encontram-se identificados na parte III, ponto 4 deste Relatório;

g) Aquela infracção é sancionável com multa, a efectivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira nos termos do nº 3 do artigo 58º, do nº 2 do artigo 79º e do artigo 89º, nº 1, alínea a), todos da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto;

h) O montante daquela multa é determinado pelo Tribunal, atentos os limites fixados no nº 2 do artigo 65º supra mencionado, correspondendo o mínimo a 15 UC⁸ (€ 1.440,00), e o máximo a 150 UC (€ 14.400,00);

i) Não foram encontrados registos de recomendação ou censura enquadráveis, respectivamente, nas alíneas b) e c) do nº 8 do artigo 65º da referida Lei nº 98/97, em relação aos indicados responsáveis.

VII

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz do nº 4 do artigo 29º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, emitiu o ilustre magistrado douto parecer não pondo em causa o bem fundado de todas as observações e conclusões do projecto de Relatório, designadamente, quanto à

⁸ O valor da UC para o triénio 2007/2009 é de € 96,00.



falta de fundamentação do acto adjudicatório, por ajuste directo, na ocorrência de “*circunstâncias imprevistas*”, manifestamente ausentes, no caso, em que, afinal, os trabalhos objecto do adicional se reconduziram a “(...) *alterações determinadas, em obra, por exclusiva vontade da entidade adjudicante, ao pretender melhorar a sua qualidade – possivelmente, impondo “correções”, ou “actualizações”, a um projecto inicial defeituoso, ou imperfeito.(...)”*”.

Assim, considera o mesmo ilustre magistrado, no aludido parecer, estarem preenchidos os pressupostos objectivos da ilicitude da decisão, pelo que a considera, em tal perspectiva, passível da responsabilidade financeira prevista no artigo 65º, nº 1, alínea b), da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

Contudo, ao nível da culpa concreta dos decisores, acolhem-se, no mesmo parecer, as explicações por estes dadas, em sede de contraditório, referindo-se, ainda, a circunstância de se tratar da primeira vez que é assinalado tal tipo de ilegalidade na vigência do actual executivo camarário.

Por último, invocando-se a “recomendação” inserta no projecto de Relatório - *que é considerada, em termos preventivos, como bastante para a consecução dos objectivos da auditoria* – a que são atribuídos efeitos dissuasores relativamente a hipotéticas futuras decisões ilegais, opina-se no sentido da relevação da apontada responsabilidade financeira, como previsto no nº 8 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

VIII

DECISÃO

Nos termos e pelos fundamentos expostos, acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1ª Secção, ao abrigo do artº. 77º, nº 2, alínea c), da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto:

- a) Aprovar o presente Relatório, que evidencia ilegalidades na adjudicação dos trabalhos adicionais e identifica os eventuais responsáveis;
- b) Recomendar à Câmara Municipal de Barrancos maior rigor na elaboração e controlo dos projectos de execução de obras públicas e o cumprimento dos condicionalismos legais, designadamente, no que respeita à admissibilidade de trabalhos a mais no quadro legislativo actual – art.º 370º e seguintes do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro;
- c) Relevar, à luz do nº 8 do artigo 65º da citada Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei nº 35/2007, de 13 de Agosto, a responsabilidade por infracção financeira imputada aos responsáveis indicados a fls. 6 deste Relatório, relativamente às infracções descritas no ponto VI e previstas e punidas, conjugadamente, pelos artigos 26º, nº 1 e 48º, nº 2, alínea a) do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março e 65º, nº 1, alínea b) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

Para tal relevação, concorre o que consta dos autos, designadamente as razões apresentadas pelos responsáveis atrás referidos, a ausência de registo relativo a outras infracções idênticas anteriores, o facto de se indiciar que a conduta infractoria só pode



ser imputada aos responsáveis a título de negligência e, ainda, considerando o parecer emitido pelo Exm.º Magistrado do Ministério Público;

- d) Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Barrancos em € 1.668,05, ao abrigo do estatuído no n.º 1 do artigo 10º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio, na redacção dada pela Lei nº 139/99, de 28 de Agosto;
- e) Remeter cópia deste Relatório:
 - 1. Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Barrancos, António Pica Tereno;
 - 2. A todos os responsáveis pela adjudicação do contrato adicional a quem foi notificado o relato e que se encontram identificados no ponto III.4;
 - 3. Ao Excelentíssimo Juiz Conselheiro da 2ª Secção responsável pela área das autarquias locais;
- f) Remeter o presente Relatório ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público, nos termos e para os efeitos do disposto no nº 4 do art.º 29º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto;
- g) Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o relatório pela Internet.

Lisboa, 16 de Setembro de 2008

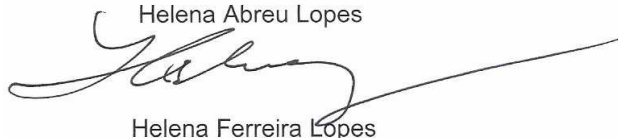
OS JUÍZES CONSELHEIROS



António Santos Soares (relator)



Helena Abreu Lopes



Helena Ferreira Lopes



FICHA TÉCNICA

Equipa Técnica	Categoria	Serviço
<i>Coordenação</i> Márcia Vala* Ana Luísa Nunes Helena Santos	Auditora-Coordenadora Auditora-Coordenadora Auditora-Chefe	DCPC DCC
<i>Técnico</i> José Guerreiro	Assessor Principal	DCC

* Até ao envio do Relato para exercício do direito de contraditório.